



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Poz. 2115

WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 754/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 stycznia 2014 r.

**w sprawie na § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXV/220/2013 Rady Gminy Czernica z dnia 21 marca 2013 r.
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmują-cego część działek nr 32, 33 AM1, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów ko-munikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej z dnia 21 marca 2013 r. nr XXV/220/2013 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmu-jącego część działek nr 32 i nr 33, AM-1, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA	- Halina Kremis /sprawozdawca/
Sędzia WSA	- Alicja Palus

Protokolant - Ewa Dworzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 stycznia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXV/220/2013 Rady Gminy Czernica z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmują-cego część działek nr 32, 33 AM1, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów ko-munikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej

z dnia 21 marca 2013 r. nr XXV/220/2013

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmu-jącego część działek nr 32 i nr 33, AM-1, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej

I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXV/220/2013 Rady Gminy Czernica z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM1, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt. I;

III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXV/220/2013 Rady Gminy Czernica z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM I, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej, zarzucając wymienionym zapisom naruszenie art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), nosząc o 1) stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w zakresie opisanym w petitum skargi za zasądzeniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Na uzasadnienie organ wskazał, że na sesji dnia 21 marca 2013 r. Rada Gminy Czernica podjęła uchwałę nr XXV/220/2013 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM I, w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej. Mocą tej uchwały rada gminy dokonała zmiany uchwały nr VII/81/2003 Rady Gminy Czernica z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM I w obrębie Kamieniec Wrocławski.

Zmiana polega na ustaleniu przeznaczenia terenu, będącego pierwotnie w uchwale nr VII/81/2003 drogą (ulicą) dojazdową niepubliczną, pod drogę wewnętrzną. Teren jest tożsamy z terenem wyznaczonym w uchwale wszczynającej procedurę zmierzającą do dokonania zmiany, tj. w uchwale nr XI/108/2011 Rady Gminy Czernica z dnia 21 października 2011 r. w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały Rady Gminy Czernica nr VII/81/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM I w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej. Ustalenia kwestionowanej zmiany planu miejscowego powinny zatem odnosić się wyłącznie do terenu drogi (ulicy) dojazdowej niepublicznej (KDn)/drogi wewnętrznej (KDW I). Tymczasem według § 1 uchwały nr XXV/220/2013: "W uchwale Rady Gminy Czernica nr VII/81/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM I w obrębie Kamieniec Wrocławski, wprowadza się następujące zmiany: 1) § 10 ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie: obowiązujące linie zabudowy w odległości 5 m od linii rozgraniczającej z terenem drogi KDWI oraz w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z drogą o nr ewidencyjnym 35/1; 2) § 10 ust. 2 pkt 7 uchyla się w całości;".

Jak wynika z tekstu zmienianej uchwały nr VII/81/2003 ustalenia zawarte w § 10 ust. 2 pkt 1 i 7 tej uchwały stanowią ustalenia szczegółowe odnoszące się wyłącznie do terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), a więc terenu nieobjętego zamiarem dokonania zmiany planu wyrażonym w uchwale nr XI/108/2011. Uchylany przez Radę § 10 ust. 2 pkt 7 uchwały nr VII/81/2003 stanowi: "Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej -MN], obowiązują następujące ustalenia: 7) dopuszcza się możliwość lokalizacji garaży przed obowiązującą linią zabudowy, wzdłuż ulicy KDn, nie bliżej jednak niż 2 m od frontowych granic działek. Powyższe odstępstwo dotyczy wyłącznie przypadków realizacji całego kompleksu zabudowy o jednorodnej formie architektonicznej,".

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1 [o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego], jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.". Według art. 15 ust. 1 tej ustawy: "Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.".

Z powyższego wynika, że załącznik graficzny do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu (bądź jego zmiany), ustalając granice obszaru jego sporządzenia, wiąże organ sporządzający projekt planu w zakresie wspomnianych granic, bowiem służy identyfikacji obszaru objętego zamiarem uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego. Wiążący charakter uchwały o przystąpieniu w toku procedury zmierzającej do uchwalenia planu (art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) został potwierdzony m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Ld 759/10). Po przeprowadzeniu określonej w art. 17 ustawy procedury planistycznej rada gminy, uchwalając plan, również obowiązana jest do niewykraczania poprzez ustalenia w nim zawarte, poza obszar sporządzenia planu wyznaczony

w uchwale o przystąpieniu do jego opracowania. Istotne znaczenie ma tutaj przepis art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: "Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.". Z przedstawionej definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że konkretny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiana) określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście przywołanego brzmienia art. 14 ust. 2 ustawy ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organów gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 przedmiotowej ustawy.

W związku z tym, biorąc pod uwagę, że obszar i ustalenia objęte tą zmianą planu powinny odnosić się wyłącznie do terenu drogi wewnętrznej (oznaczonego uprzednio symbolem KDn, a po zmianie KDW 1), to objęcie ustaleniami zmiany planu uregulowań dotyczących terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (poprzez wyznaczenie obowiązujących linii zabudowy dla tego terenu i uchylenie przepisu umożliwiającego lokalizację garaży na tym terenie) stanowi naruszenie dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również art. 15 ust. 1 tej ustawy. Należy stanowczo podkreślić, że granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu, stąd uchwalony plan nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu, jak i ustaleń obowiązujących na tym obszarze. Opisywanym działaniem, poprzez wprowadzenie ustaleń odnoszących się do terenów nieobjętych zamiarem sporządzenia zmiany przedmiotowego planu, rada gminy wprowadziła również w błąd tych mieszkańców, którzy nie byli świadomi, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) z uchwały nr VII/8I/2003, na etapie uchwalenia zmiany planu, zostaną de facto do niej włączone i objęte obowiązującymi ustaleniami wbrew granicom określonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu, przez co mieszkańcy ci zostali pozbawieni możliwości obrony swoich interesów m.in. na etapie zgłaszania wniosków, czy uwag do projektu planu, do czego uprawnia art. 17 pkt 1 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Potwierdza to brzmienie § 2 uchwały "przystąpieniowej" nr XI/108/2011, który stanowi, że przedmiotem zmiany planu będą ustalenia dotyczące układu komunikacyjnego.

Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik graficzny w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru, jaki będzie objęty planem miejscowym. Zmiany obszaru objętego projektowanym planem zagospodarowania przestrzennego dokonuje wyłącznie rada gminy w drodze zmiany uchwały intencyjnej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 13 sierpnia 2012 r., sygn. 48/12). Jeśli w toku sporządzania planu miejscowego wynikłaby potrzeba zmiany przebiegu granic obszaru opracowania planu miejscowego, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11). Wymieniona w tym wyroku potrzeba zmiany przebiegu granic, zdaniem organu nadzoru, może wynikać również z zamiaru rady gminy objęcia ustaleniami projektowanego planu terenów, które nie znalazły się w pierwotnie podjętej uchwale "przystąpieniowej". Jeśli uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza obszarowo oraz za pomocą ustaleń zawartych w tekście poza teren objęty uchwałą intencyjną oznacza to, że dla tego terenu nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: "Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.". Regulacja ta wprowadza zatem trzy rodzaje naruszeń, które powodują nieważność planu zagospodarowania przestrzennego w określonym zakresie. Jest to naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Należy przy tym wskazać, że jedynie w przypadku trybu

sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca postanowił, że naruszenie powodujące nieważność planu musi mieć charakter istotny. Brak takiej gradacji naruszeń w przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu powoduje, że konieczność uznania planu za nieważny w całości lub w części będzie powodowało każde naruszenie zasad jego sporządzania. Wojewoda nie jest zatem władny oceniać, czy dane naruszenie zasad sporządzania planu będzie uzasadniało zastosowanie właściwych środków nadzorczych czy też będzie uzasadniało odstąpienie od ich stosowania. Sytuacja ta nakłada bowiem na organ nadzoru obowiązek podjęcia określonego działania, czyli doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu prawnego bądź jego wadliwych zapisów. Zdaniem organu nadzoru postępowanie nadzorcze dotyczące tej uchwały ujawniło, że w trakcie sporządzania zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania w zakresie § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXV/220/2013. Działalność to miało miejsce poprzez wprowadzenie wymienionych wyżej obowiązujących ustaleń szczegółowych w zakresie zagospodarowania terenów nie objętych uchwałą intencyjną, które zostaną de facto do niej włączone i objęte obowiązującymi ustaleniami wbrew granicom określonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Rada Gminy Czernica wniosła o oddalenie skargi Wojewody Dolnośląskiego zaskarżającej § 1 pkt 1 i 2 uchwały Rady Gminy Czernica nr XXV/220/2013 z dnia 21 marca 2013 r w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działek nr 32 i 33 AM 1 w obrębie Kamieniec Wrocławski dla terenu komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej, ponieważ wbrew stanowisku zawartym w skardze (jej zdaniem) nie doszło do przekroczenia zakresu opracowania wynikającego z uchwały o przystąpieniu.

Na uzasadnienie swojego stanowiska rada wskazała, że w skardze Wojewoda Dolnośląski wnosi o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 uchwały nr XXV/220/2013 r. Rady Gminy Czernica z dnia 21 marca 2013 r. uzasadniając, że zawarte w nim ustalenia wykraczają poza zakres opracowania.

Przedmiotem zmiany jest uchwała Rady Gminy Czernica z nr VII/8112003 z dnia 30 czerwca 2003 r w której, § 10 ust 2 pkt 1 brzmi "obowiązujące linie zabudowy w odległości 5 m od linii rozgraniczającej z KDn oraz w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z drogą o nr ewidencyjnym 35/1", § 1 pkt 1 uchwały nr XXV/220/2013 brzmi „§10 ust 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie: obowiązujące linie zabudowy w odległości 5 m od linii rozgraniczającej z KDW 1 oraz w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z drogą o nr ewidencyjnym 35/1". Z cytowanych ustaleń wynika więc że zmiana dokonana w § 1 pkt 1 polegała na zastąpieniu symbolu KDn symbolem KDW ponieważ w innym ustaleniu zawartym w § 1 pkt 3 tej drogi został ustalony nowy symbol "KDW 1", pozostawienie więc w §10 ust 2 pkt 1 uchwały nr VII/81/2003 oznaczenia KDn skutkuje brakiem powiązania uchwały z załącznikiem graficznym jakim jest rysunek planu. Strona zwraca także uwagę, że zgodnie Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, § 87. 1. "Zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym, nowym brzmieniu, choćby zastępowano w nim, dodawano albo eliminowano tylko jeden wyraz". Natomiast uchylenie § 1 pkt 2 w ocenie gminy jedynie eliminuje ustalenia które są przekroczeniem uprawnień gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 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. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Czernica. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna

zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 64/05, LEX nr 194989, zarówno "przeznaczenie terenów", jak i "określenie sposobów ich zagospodarowania" to tylko cele, realizacji których ma w przyszłości służyć uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu. Istotą jej treści, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, nie jest żaden ze wskazanych elementów, treść tego aktu ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych.

Dalej należy powiedzieć, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest załącznik ustalający granice obszaru objętego planem. Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się po-za obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (Por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2006 r., II SA/Kr 780/05, OwSS 2007, nr 1, poz. 11).

W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z uchwałą o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego, ale w tym kontekście należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pozostaje niewątpliwe, że w świetle art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w części. Norma ta znajduje, w myśl art. 27 tej ustawy, odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do procedury zmiany planu miejscowego. Rozwiązanie przyjęte w art. 28 ust. 1 ma na celu zapewnienie ochrony praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzania bądź zmiany aktu planistycznego. Na kolejnych etapach uchwalania (zmiany) planu zagwarantowana jest bowiem możliwość udziału zainteresowanych podmiotów poprzez składanie wniosków do planu (zmiany planu) i uwag do projektu planu (projektu zmiany planu) oraz udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 11 pkt 1, 10 i 11 w związku z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Sąd podkreśla, iż w toku procedury planistycznej mogą wystąpić sytuacje uzasadniające zmianę granic obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia aktu planistycznego. Takie zmiany są prawnie dopuszczalne, gdyż organ gminy, jako ustawowo odpowiedzialny za uchwalanie aktów planistycznych na szczeblu gminy, posiada określoną prawem samodzielność oraz swobodę decydowania o przebiegu wszczętej procedury planistycznej. Jednakże dokonanie tego rodzaju zmian nie może następować automatycznie, bez zachowania jakichkolwiek wymogów proceduralnych. W ocenie sądu, rada gminy może dokonać zmian w ustaleniach dotyczących obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu jedynie w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu (zmiany planu) lub poprzez uchylenie tej uchwały. Czynności tych nie może dokonać natomiast organ sporządzający projekt planu, tj. wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, gdyż stanowiłoby to naruszenie właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z tym sąd stwierdził, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały do-szło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 w zw. z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż pozbawiono zainteresowane podmioty możliwości udziału w procesie tworzenia zmiany planu w zakresie nie objętym uchwałą o przystąpieniu do zmiany planu. Zdaniem sądu wskazane istotne naruszenie trybu sporządzania planu powoduje nieważność zaskarżonej uchwały w części opisanej w petitum wyroku. Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W przypadku zmiany planu miejscowego konieczne jest więc wszczęcie i przeprowadzenie całej procedury planistycznej. Wszczęcie tej procedury następuje z dniem podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 14 ust. 1 powołanej ustawy 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 (w tym przypadku do zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (jego zmiany). Wyjaśnić należy, iż funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jedno-znaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest stosownie do regulacji art. 14 ust. 8 aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy planu miejscowego przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Zmiana planu nie musi oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu określonych przedmiotowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, zmiana ta dotyczyć może również obszaru węższego od granic obowiązującego planu miejscowego objętego nowelizacją. Tak więc, podejmując decyzję o zmianie planu, rada gminy może – w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji – wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic obowiązującego planu miejscowego objętego nowelizacją. Jednakże, w każdym przypadku musi to być cały obszar, na terenie którego mają być wprowadzone zmiany. W konsekwencji stwierdzić należy, że wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, w tym m. innymi wymogów z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, a co za tym idzie graficzny załącznik do uchwały intencyjnej musi obejmować cały obszar objęty zamierzonymi zmianami planu, niezależnie od charakteru tych zmian.

W efekcie sąd rozpoznający skargę zbadał legalność § 1 pkt 1 i 2 skarżonej uchwały, w którym napisano: "§ 10 ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie: obowiązujące linie zabudowy w odległości 5 m od linii rozgraniczającej z terenem drogi KDW 1 oraz w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z drogą o nr ewidencyjnym 35/1; 2) § 10 ust. 2 pkt 7 uchyla się w całości;". Dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niniejszej trzeba wskazać, że jak wynika z dołączonych do odpowiedzi akt administracyjnych, uchwałą nr XI/108/2011 z dnia 21 października 2011 r., Rada Gminy Czernica przystąpiła do zmiany uchwały tej rady nr VII/81/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM 1 w obrębie Kamieniec Wrocławski, dla terenów komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej. Nie tylko tytuł uchwały intencyjnej, ale także jej treść i załącznik graficzny (zdaniem sądu) nie pozostawiają wątpliwości, że wolą organu uchwałodawczego gminy była zmiana obowiązującego wcześniej planu w zakresie terenów komunikacji ulicy Podhalańskiej. Paragraf pierwszy uchwały z 21 października 2011 r. wyraźnie stanowi, że "przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego część działek nr 32, 33 AM 1, w obrębie Kamieniec Wrocławski uchwalonego uchwałą Rady Gminy Czernica Nr VII/81/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r. w granicach przedstawionych na załączniku graficznym do niniejszej uchwały"; zaś § 2 jednoznacznie wskazuje, że przedmiotem zmiany będą ustalenia dotyczące układu komunikacyjnego. Już zatem tylko literalna wykładania przytoczonych unormowań i organoleptyczna analiza załącznika do aktu nie pozostawiają wątpliwości, że uchwałą podjętą w sprawie zmiany obowiązującego planu objęto wyłącznie tereny komunikacji w zakresie ulicy Podhalańskiej. Dalej należy zwrócić uwagę na treść uchwały Rady Gminy Czernica nr VII/81/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM 1 w obrębie Kamieniec Wrocławski. Lektura tej uchwały jednoznacznie wskazuje, że unormowania dotyczące układu komunikacyjnego znajdują się w § 11. Z kolei w p. 3 § 1 uchwały kontrolowanej określono nowe brzmienie tegoż § 11.

Natomiast pkt 1 i 2 § 1 uchwały z 21 marca 2013 r. odnoszą się (co wynika wprost z ich treści) do § 10 ust. 2 pkt 1 i 7 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek nr 32, 33 AM 1 w obrębie Kamieniec Wrocławski, czyli uchwały zmienianej. Trzeba także podnieść, że to unormowanie znajduje się w Rozdziale III uchwały z 30 czerwca 2003 r. - zatytułowanym "Szczegółowe zasady zagospodarowania terenów w obrębie linii rozgraniczających"; zaś § 10 ust. 1 już w sposób konkretny ustala przeznaczenie dla terenu oznaczonego na rysunku planu MN pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ustęp zaś 7 tego paragrafu dopuszcza na terenie MN możliwość lokalizacji garaży przed obowiązującą linią zabudowy, wzdłuż ulicy KDn, nie bliżej jednak niż 2 m. od frontowych granic działek.....

Przytoczenie tych unormowań nie pozostawia wątpliwości, że w najmniejszym stopniu nie dotyczą one "terenów komunikacji". W konsekwencji, objęcie uchwałą o zmianie planu terenów MN, w sytuacji, gdy intencją normodawcy gminnego (wyartykułowaną wprost w uchwale o przystąpieniu do zmiany planu, uchwalonego 30 czerwca 2003 r.) była zmiana planu jedynie w zakresie określonego terenu komunikacji, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a to z kolei musi skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego skarżonej uchwały w zakresie dotkniętym wadliwością. Inaczej mówiąc, skoro zatem jest niesporne, że zaskarżona uchwała w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadza zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykraczające poza obszar wskazany w załączniku do uchwały intencyjnej to w sprawie zaistniały przesłanki z art. 28 ust. 1 ustawy do stwierdzenia nieważności uchwały w części wykraczającej poza obszar projektowanych zmian wskazany w załączniku do uchwały intencyjnej. Zaskarżona uchwała w tej części została bowiem wydana z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego (jego zmian), określonego w art. 14 ust. 2 w zw. z art. 27 ustawy.

Reasumując, mając na względzie przeprowadzone rozważania, należy uznać, że uchwała podlega wyeliminowania z obrotu prawnego w zakresie opisanym w p. I, stosownie do art. 147 ppsa. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, zaś orzeczenie o kosztach w art. 200 ppsa.