



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4713

### WYROK NR II SA/WR 196/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 16 października 2015 r. nr XI/159/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Południowej i Sadowniczej w południowo-środkowej części wsi Bielany Wrocławskie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 13 pkt 1 we fragmentach „i rozbudowę” i „w tym zmianę przebiegu istniejących”, § 13 pkt 5 lit. a we fragmencie „i projektowanej”, § 13 pkt 6 lit. a, § 16 pkt 3 lit. g i § 17 pkt 3 lit. i oraz § 18, § 19, § 20, § 23 wraz z odnoszącymi się do tychże zapisów fragmentów obszarów określonych w załączniku graficznym symbolami 1KS, 2KS, 1TI, 2TI, 1R, 2R, 1KDW, a także fragmentów obszarów oznaczonych symbolami 2KDg i 6R/B w części, w jakiej wykraczają poza granice obszaru objętego planem wyznaczone uchwałą nr XXX/413/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Południowej i Sadowniczej w południowo-środkowej części wsi Bielany Wrocławskie;**
- II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.” (t. jedn. z 2015 r., Dz. U. poz. 1515 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 16 października 2015 r., nr XI/159/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Południowej i Sadowniczej w południowo-środkowej części wsi Bielany Wrocławskie, części obejmującej:

- § 18, § 19, § 20, § 23 wraz z odnoszącymi się do tychże zapisów fragmentów obszarów określonych w załączniku graficznym symbolami 1KS, 2KS, 1TI, 2TI, 1R, 2R, 1KDW a także fragmentów obszarów oznaczonych symbolami 2KDg i 6R/B w części w jakiej wykraczają poza granice obszaru objętego planem wyznaczone uchwałą Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 kwietnia 2013 r., nr XXX/413/13 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Południowej i Sadowniczej w południowo-środkowej części wsi Bielany Wrocławskie z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) – dalej: „u.p.z.p.” – w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;
- § 13 pkt 1 we fragmencie „i rozbudowę”, „w tym zmianę przebiegu istniejących”, § 13 pkt 5 lit. a) we fragmencie „i projektowanej”, § 13 pkt 6 lit. a) z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, dalej powoływane jako: „r.M.I.”) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- § 16 pkt 3 lit. g i § 17 pkt 3 lit. i z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce wniosła o jej uwzględnienie w całości.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Gminy wniosła o jej uwzględnienie.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami.

Uznając zatem za zasadny pierwszy z zarzutów skargi, przyjdzie wskazać, że regulacja zawarta w § 18, § 19, § 20, § 23 uchwały wraz z odnoszącymi się do tychże przepisów fragmentami obszarów określonych w załączniku graficznym symbolami: 1KS, 2KS, 1TI, 2TI, 1R, 2R, 1KDW, a także fragmentów obszarów oznaczonych symbolami 2KDg i 6R/B wykracza poza granice obszaru objętego planem, który został wyznaczony uchwałą Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 kwietnia 2013 r., nr XXX/413/13 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru przy ul. Południowej i Sadowniczej w południowo-środkowej części wsi Bielany Wrocławskie. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że zarzucana przez niego niezgodność wynika wprost z porównania załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, gdzie wytyczono granice obszaru gminy objętego uchwałą nr XI/159/15 z załącznikiem graficznym do uchwały nr XXX/412/13, określającym granice obszaru objętego sporządzeniem planu. Z takiego porównania bezsprzecznie wynika, że tereny objęte planem w części odbiegają od obszarów, dla których plan miał być sporządzony – plan został uchwalony dla terenu większego niż określony w uchwale intencyjnej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 u.p.z.p. stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. Stanowi ona, a dokładniej jej załącznik będący integralną częścią takiej uchwały, podstawę do określenia i przesądzenia w sposób jednoznaczny granic obszaru, jaki będzie objęty planem zagospodarowania przestrzennego. Poszczególne regulacje u.p.z.p. rozstrzygają więc, jakie czynności związane z planowaniem przestrzennym wykonuje rada gminy a jakie organ wykonawczy. Oznacza to, że zmiany obszaru objętego projektowanym planem dokonuje wyłącznie Rada w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Działania takie nie mogą natomiast zostać podjęte dowolnie i uznaniowo przez organ wykonawczy w trakcie realizacji procedury planistycznej, powodowałyby one bowiem istotne naruszenie prawa polegające nie tylko na naruszeniu właściwości działania, ale także na istotnym naruszeniu samego upoważnienia do uchwalenia planu. Podjęcie uchwały o sporządzeniu miejscowego planu dla obszaru większego niż zakreślony

w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu narusza również w istotny sposób procedurę planistyczną pozbawiając podmioty wskazane w ustawie możliwości uczestniczenia w tej procedurze. Dotyczy to zarówno podmiotów administracji publicznej, właściwych w sprawach opiniowania lub uzgadniania treści planu zagospodarowania przestrzennego, jak i osób fizycznych i prawnych – właściciele nieruchomości znajdujących się na terenie objętym planem. Działania podjęte przez Radę Gminy polegające na ustaleniu planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru większego niż określony w uchwale intencyjnej odbyło się zatem bez wiedzy właścicieli działek położonych na tym obszarze, czym pozbawiono ich możliwości uczestniczenia w procedurze planistycznej. W sytuacji, gdy z okoliczności sprawy wynika konieczność zmiany granic sporządzenia planu i uchwalenie planu dla terenu większego niż określony w przystąpieniu do sporządzenia tego planu, właściwym byłaby uprzednia zmiana granic obszaru jaki zostanie objęty planem.

Sąd zgodził się także z zarzutem organu nadzoru, że § 13 pkt 1 we fragmencie „i rozbudowę”, „w tym zmianę przebiegu istniejących”, § 13 pkt 5 lit. a) we fragmencie „i projektowanej”, § 13 pkt 6 lit. a) kwestionowanej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.M.I. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W § 13 lokalny prawodawca przyjął, że „*Ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej: 1) dopuszcza się modernizację, przebudowę i rozbudowę obiektów infrastruktury technicznej, w tym zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi, (...) 5) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: a) zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejącej i projektowanej sieci elektroenergetycznej, zgodnie z przepisami odrębnymi, (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w gaz: w przypadku realizacji sieci gazowych na obszarze objętym planem ustala się możliwość wykonania przyłączy*”. Analizując powyższe regulacje zasadnie Wojewoda uznał, że w realiach niniejszej sprawy organ stanowiący, regulując problematykę związaną z planowaniem i zagospodarowania przestrzennym w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w części ogólnej, odniósł się zbiorczo do zaopatrzenia w wodę, gospodarki ściekowej, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz, ciepło, odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz gospodarki odpadami. Dopuścił możliwość rozbudowy istniejącej infrastruktury technicznej poprzez zmianę jej przebiegu, co znajduje potwierdzenie w dalszej części regulacji, gdzie w odniesieniu do zaopatrzenia w energię elektryczną i zaopatrzenia w gaz przewidziano możliwość realizacji nowych sieci (projektowanych). Przy tak wprowadzonych regulacjach nie określono ich przebiegu. Możliwość realizacji projektowanej sieci energetycznej wynika wprost z zapisu ust. § 13 pkt 5 uchwały. Z kolei w odniesieniu do projektowanej sieci gazowej wyjaśniono, że jej przebieg ma charakter hipotetyczny. Stąd też nie określono go w formie graficznej. Powyższe uzasadnia twierdzenie co do niezgodności przyjętych rozwiązań z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10, które stanowią, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z postanowień tych wynika bowiem, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny zostać ustalone w sposób jednoznaczny w miejscowym planie zagospodarowania przez powołany do tego organ, jakim jest rada gminy. W ramach przyznanych jej kompetencji i na podstawie obowiązujących przepisów jest ona właściwa do ustalenia zakazów zabudowy w ściśle określonych miejscach (np. wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych), ale powinna zrobić to w taki sposób, aby nie było wątpliwości gdzie chronione na płaszczyźnie konstytucyjnej (art. 64 Konstytucji RP) prawo własności i związane z nim uprawnienie do zabudowy doznaje ograniczeń.

Zasadny jest również zarzut istotnego naruszenia przez Radę Gminy art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji przy formułowaniu § 16 pkt 3 lit. g i § 17 pkt 3 lit. i zaskarżonej uchwały, w których to organ określił minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek. Stosownie bowiem do treści art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, a nie jakichkolwiek działek. Sąd w licznych wyrokach uzasadnił pogląd, że rzeczony parametr winien odnosić się do działki budowlanej a nie działki w jej ogólnym pojęciu.

Wskazane wyżej postanowienia zaskarżonej uchwały bezspornie stanowią naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (art. 28 u.p.z.p.). Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. z 2012 r. Dz. U., poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.