



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 lipca 2015 r.

Poz. 3166

### WYROK NR II SA/WR 683/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 grudnia 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Wisznia Mała  
z dnia 27 listopada 2013 r. nr VI/XXXVII/322/13  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Wisznia Mała

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 16 we fragmencie: „realizowane przez inwestorów oraz na ich terenie”, § 3 pkt 17, fragmentu załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem ZP/4, § 7 ust. 6 pkt 2 lit. a, lit. b, § 7 ust. 6 pkt 5 lit. c, § 7 ust. 6 pkt 6 we fragmencie: „według technicznych warunków przyłączenia właściwego operatora sieci”, § 8 ust. 6 we fragmencie: „ terenów domów opieki społecznej oraz dla” i we fragmencie: „jak dla terenów usług sportu i oświaty US, UO” oraz § 9 ust. 1 pkt 14 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Wisznia Mała na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści 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 2013 r. Dz. U. poz. 594 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: – § 3 pkt 16 we fragmencie „realizowane przez inwestorów oraz na ich terenie” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „u.p.z.p.” (t. jedn. z 2012 r., Dz. U., poz. 647 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. z 2013 r. Dz. U. poz. 260 ze zm.); – § 3 pkt 17 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); – fragmentu załącznika graficznego obejmującego teren oznaczony symbolem ZP/4 z powodu istotnego naruszenia § 8 ust. 2 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) oraz art. 2 Konstytucji RP; – § 7 ust. 6 pkt 2 lit. a, lit. b z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. z 2013 r. Dz. U. poz. 1399 ze zm.); – § 7 ust. 6 pkt 5 lit. c, § 7 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „według technicznych warunków przyłączenia właściwego operatora sieci” z powodu naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury; – § 8 ust. 6 we fragmencie „terenów domów opieki społecznej oraz dla” oraz „jak dla terenów usług sportu i oświaty US, UO” z powodu istotnego naruszenia tabeli 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2007 r. Nr 120, poz. 826 ze zm.); – § 9 ust. 1 pkt 14 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że „przyjmuje zarzuty” i wniósł o jej uwzględnienie.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na 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.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki.

Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu uwzględniania warunków lub zasad wskazanych przez operatorów sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. Umowy cywilnoprawne z dostawcami tzw. mediów mają charakter adhezyjny i nie musi tego przypominać ustalenie zawarte w planie miejscowym. 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. Bezsprzecznie, więc organ formułując w przedmiotowej uchwale postanowienia § 7 ust. 6 pkt 5 lit. c („rozwiązania techniczne sposobu zasilania obiektów do sieci elektroenergetycznej określa odpowiedni operator sieci”) oraz § 7 ust. 6 pkt 6 („ustala się doprowadzenie usług telekomunikacyjnych z sieci telekomunikacyjnej według technicznych warunków przyłączenia właściwego operatora sieci”) naruszył zasady sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908), co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności w zaskarżonym fragmencie.

Rada przekroczyła również normę kompetencji zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wprowadzając w § 3 pkt 16 przedmiotowej uchwały zapis, że drogi wewnętrzne mogą być realizowane przez *inwestorów oraz na ich terenie*. Jest to nieuzasadnione rozszerzenie kategorii uprawnionych podmiotów albowiem zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych – *budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu*.

Z kolei § 7 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały („*docelowo ustala się obowiązek skanalizowania obszaru i odprowadzanie ścieków sanitarnych (bytowych, komunalnych) do lokalnej oczyszczalni ścieków*”) oraz § 7 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały („*dopuszcza się inne rozwiązania kompleksowe, w tym przydomowe oczyszczalnie ścieków wyłącznie w terenie, gdzie z powodu technicznych nie jest możliwe podłączenie do kanalizacji*”) w sposób niedopuszczalny modyfikują art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w którym ustawodawca uregulował wyczerpująco przedmiotową materię), który stanowi, że *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych*. Również do przekroczenia kompetencji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 Konstytucji RP), nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustaw i nałożenie nieuzasadnionych obowiązków na adresatów norm doszło przy formułowaniu przez Radę postanowień § 9 ust. 1 pkt 14 uchwały, gdzie wskazano, że „wszelkie inwestycje wymagają uprzedniego uzyskania wytycznych konserwatorskich”. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo i wyczerpująco określone zostały już przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 1409 ze zm.) oraz w art. 32 i w art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Jeśli Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu odmawiał uzgodnienia przedmiotowego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniając swoją zgodę od wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sprzecznych z prawem zapisów, Gmina nie została zwolniona z obowiązku działania na podstawie przepisów prawa oraz stania na straży praworządności. W przypadku stwierdzenia, że postulowane zapisy naruszają przepisy prawa, Gmina zobowiązana była zakwestionować przedmiotowe postanowienie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu poprzez złożenie na nie zażalenia do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie.

W § 3 pkt 17 uchwały Rada postanowiła, że „ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, należy przez to rozumieć realizację jednego budynku mieszkalnego: wolnostojącego lub bliźniaczego lub jednej zagrody na jednej działce. Każdy z segmentów mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej winien być zlokalizowany na odrębnej działce”. Bezsprzecznie regulacja powyższa przekracza uprawnienia planistyczne Gminy albowiem w sposób nieuzasadniony ingeruje (ogranicza) w prawo własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Zapewnienie ładu przestrzennego (zapobiegnięcie nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy) Rada może osiągnąć stosując rozwiązania przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym np. formułując w planie miejscowym wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6) czy poprzez określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10).

W tabeli nr 1 stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.jedn. z 2014 r. Dz. U. poz. 112) ustawodawca określił dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami  $L_{dwn}$ ,  $L_n$ ,  $L_{Aeq D}$  i  $L_{Aeq N}$  dla terenów o konkretnym przeznaczeniu. Rozporządzenie to przewiduje inny dopuszczalny poziom hałasu dla grupy terenów takich jak: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, oraz tereny domów opieki społecznej, a inny poziom hałasu dla następującej grupy terenów: zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego oraz terenów rekreacyjno-wypoczynkowych. W tej sytuacji za nieprawidłowe należy uznać sformułowanie zawarte § 8 ust. 6 przedmiotowej uchwały, w którym określając wymóg utrzymania poziomu hałasu w granicach dopuszczalnych norm zgrupowano jako tożsame teren domów opieki społecznej oraz teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego MW gdy w rzeczywistości według ww. rozporządzenia tereny te mają odmiennie określone dopuszczalne poziomy hałasu. Zasadne stało się również wyeliminowanie § 8 ust. 6 uchwały

we fragmencie „*jak dla terenów usług sportu i oświaty US, UO*”, gdyż ww. rozporządzenie nie przewiduje dopuszczalnych poziomów hałasu dla tego rodzaju terenów.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Na załączniku graficznym do przedmiotowego planu wyznaczono teren oznaczony symbolem ZP/4, brak jest jednak w tekście planu ustaleń dla tak oznaczonego terenu. W § 5 ust. 14 uchwały określono przeznaczenie podstawowe (tereny zieleni parkowej, takiej jak parki, ogrody, zieleńce, skwery, łąki) jedynie dla terenów oznaczonych symbolem ZP/(1-3). Z pisma Przewodniczącego Rady z dnia 8 marca 2014 r. wynika, że w tekście planu doszło do oczywistej omyłki pisarskiej. W tej sytuacji zarzut skargi wskazujący na wadliwość fragmentu załącznika graficznego uchwały obejmującego teren oznaczony symbolem ZP/4 z powodu naruszenia przy jego stanowieniu przepisu § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia oraz art. 2 Konstytucji RP należy uznać za w pełni zasadny.

Mając powyższe uwadze, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 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.