



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 stycznia 2020 r.

Poz. 1220

### WYROK NR IV SA/PO 820/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 listopada 2019 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy ochronnej terenu zamkniętego w Borówcu, obejmującego obszary obrębów: Borówiec, Szczytniki, Gądky, Koninko i Robakowo w gminie Kórnik**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 820/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.)

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Kórnik

z dnia 28 grudnia 2018 r. nr IV/22/2018

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy ochronnej terenu zamkniętego w Borówcu, obejmującego obszary obrębów: Borówiec, Szczytniki, Gądky, Koninko i Robakowo w gminie Kórnik

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. w zakresie wyznaczonych na rysunku planu terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U, § 2 pkt 20 w zakresie zwrotu „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 2 pkt 21 w zakresie zwrotu „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 10 ust. 2, § 10 ust. 7;

2. zasądza na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od Miasta i Gminy Kórnik kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr IV/22/2018 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewoda Wielkopolski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części – tj. w zakresie wyznaczonych na rysunku planu terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U, § 2 pkt 20 w zakresie zwrotu: „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 2 pkt 21 w zakresie zwrotu „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 10 ust. 2 oraz § 10 ust. 7

Zdaniem Wojewody, w zakresie terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U doszło do istotnego naruszenia prawa, gdyż tereny powyższe wyznaczone na rysunku nr 2 (teren oznaczony symbolem 17KDW) oraz nr 5 (teren oznaczony symbolem 6MN/U), nie mają odniesienia w części tekstowej planu, co przyznał sam Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik w piśmie z dnia 22 lipca 2019 r.

Następnie Wojewoda wskazał, że w § 2 pkt 20 uchwały zdefiniowano pojęcie „obszarów zabudowy zwartej, o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, natomiast w istocie odniesienie do zabudowy zwartej zawarte jest w § 10 niniejszej uchwały. Z kolei zdefiniowane w § 2 pkt 21 uchwały pojęcie „obszarów zabudowy rozproszonej o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, w ogóle nie znajduje odniesienia w treści powołanego paragrafu.

Wojewoda wskazał również, że w § 10 ust. 2 uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, ustalono: „nakazuje się lokalizowanie na obszarze objętym planem obiektów o wysokości powyżej niż 30 m npt każdorazowo uzgadniać z Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę”. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193) zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej, przy czym w myśl § 11 w związku z § 10 pkt 8 tego rozporządzenia informacje, o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu, są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą. Niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakimi są rozporządzenia. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

Dodatkowo Wojewoda podniósł, że w § 10 ust. 7 uchwały ustalono zapis „przed podjęciem budowy obiektów budowlanych na terenach kolejowych, uzgadniać na etapie opracowania projektów budowlanych z PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomości w Poznaniu”, co stanowi nieuprawnione ustalenie planu miejscowego. Rada gminy nie może bowiem wprowadzić regulacji nakładających bezpośrednio na inne organy lub jednostki, w tym przypadku władającego terenem kolejowym dodatkowych pozaustawowych zadań.

W odpowiedzi na skargę Rada wskazała, że uznaje skargę w całości za zasadną.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.**

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.; zwanej dalej „p.p.s.a.”), dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część

tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. (por. wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przeprowadzona w takim zakresie kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że nie odpowiada ona prawu w zakresie wyznaczonych na rysunku planu terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U, § 2 pkt 20 w zakresie zwrotu: „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 2 pkt 21 w zakresie zwrotu „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 10 ust. 2 oraz § 10 ust. 7.

I tak, w zakresie terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U doszło do istotnego naruszenia prawa, gdyż tereny powyższe wyznaczone na rysunku nr 2 (teren oznaczony symbolem 17KDW) oraz nr 5 (teren oznaczony symbolem 6MN/U), nie mają odniesienia w części tekstowej planu, co przyznał sam Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik w piśmie z dnia 22 lipca 2019 r., co powoduje, że doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa i w powyższym zakresie konieczne było stwierdzenie nieważności powyższych zapisów.

W odniesieniu do kolejnego naruszenia wskazanego przez Wojewodę wskazać należy, że § 2 pkt 20 uchwały zdefiniowano pojęcie „obszarów zabudowy zwartej, o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, natomiast odniesienie do zabudowy zwartej zawarte jest w § 10 (nie zaś § 11) niniejszej uchwały. Z kolei zdefiniowane w § 2 pkt 21 uchwały pojęcie „obszarów zabudowy rozproszonej o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, w ogóle nie znajduje odniesienia w treści powołanego paragrafu. Tym samym konieczne stało się stwierdzenie nieważności powyższych zapisów planu.

Sąd podziela również argumentację Wojewody o, że procedura zgłaszania istnienia przeszkód lotniczych jest jasno i precyzyjnie określona w przepisach § 2 ust. 2 oraz § 10 - 15 rozporządzenia. Wprowadzenie do planu § 10 ust. 2 uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, o treści: „nakazuje się lokalizowanie na obszarze objętym planem obiektów o wysokości powyżej niż 30 m npt każdorazowo uzgadniać z Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę”, jest daleko idącą modyfikacją przepisów. Przepisy § 10 - 15 rozporządzenia stanowią zamknięty katalog czynności, jakie należy wykonać celem prawidłowego zawiadomienia właściwych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu powietrznym. Powołane przepisy nie wskazują na możliwość wprowadzenia kolejnych obowiązków w tej materii. Zamieszczenie § 10 ust. 2 Sąd uznał za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 451/15, Baza NSA). Z tego względu, Sąd uznał zarzut Skarżącego za uzasadniony i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność powyższych zapisów.

Idąc dalej wskazać trzeba, że z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego mamy niewątpliwie do czynienia w sytuacji uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materii, co do uregulowania której rada nie miała kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalna jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17, Baza NSA). Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Sytuacja powyższa miała miejsce w zakresie § 10 ust. 7 uchwały, gdzie wskazano, że „przed podjęciem budowy obiektów budowlanych na terenach kolejowych, uzgadniać na etapie opracowania projektów budowlanych z PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomości w Poznaniu” Zasadnie Wojewoda zwraca uwagę, że żaden przepis ustawowy nie uprawnia rady gminy do nałożenia w planie miejscowym przedmiotowego obowiązku. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznaczają granice władztwa planistycznego, w związku z tym nie ma podstaw do ich rozszerzającego interpretowania. Skoro więc mocą § 10 ust. 7 uchwały nałożono obowiązek niewynikający z żadnego z przepisów art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. określających zakres władztwa planistycznego gminy to tym samym w ocenie

skarżącego uzasadnione będzie stwierdzenie jego nieważności jako przepisu istotnie naruszającego art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wyznaczonych na rysunku planu terenów oznaczonych symbolami 17 KDW i 6 MN/U, § 2 pkt 20 w zakresie zwrotu: „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 2 pkt 21 w zakresie zwrotu „o której mowa w § 11 niniejszej uchwały”, § 10 ust. 2 oraz § 10 ust. 7.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ww. ustawy zasądzając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od Miasta i Gminy Kórnik zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego skarżącego pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Monika Świerczak (spr.)

Sędzia WSA  
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA  
(-) Maria Grzymisławska-Cybulska