



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 maja 2013 r.

Poz. 3402

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 588/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon – spr.
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 listopada 2012 r.
sprawy ze skarg Wojewody Dolnośląskiego i Prokuratora Okręgowego w Świdnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach
z dnia 29 marca 2012 r. nr XVIII/130/2012
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego
w granicach obszaru wsi Rosocznica, Czerńczyce, gmina Ziębice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Ziębice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 r. (nr XVIII/130/2012) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososznica, Czerńczyce, gm. Ziębice, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie: § 4 ust. 2, § 5 pkt 7 lit. „b”, § 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 we fragmencie „wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi a” i pkt 3, § 7 ust. 1 pkt 1, ust. 8 zd. trzecie, ust. 9, ust. 10 i ust. 11 oraz § 9 ust. 4 pkt 3 we fragmencie: „na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi” oraz zasadzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem organu nadzoru:

- § 7 ust. 9 i 10 niniejszej uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 w związku z art. 27 i 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.);
- § 4 ust. 2, § 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 we fragmencie: „wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona, badaniami archeologicznymi a” i pkt 3 uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- § 5 pkt 7 lit. „b”, § 7 ust. 1 pkt 1, ust. 8 zd. trzecie i ust. 11 uchwały narusza art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) - § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały we fragmencie: „na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi” narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 7 ust. 9 i 10 tej uchwały postanowiono, że „w przypadku wystąpienia kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z projektowanymi elektrowniami wiatrowymi wymagającymi przełożenia istniejącej sieci, przełożenie odbywa się na zasadach ustalonych przez zarządcę sieci”, a „w przypadku skablowania lub przełożenia linii przebieg pasa technicznego zmienia się analogicznie do trasy przebiegu linii a szerokość stref i sposób zagospodarowania podlega uzgodnieniu z zarządcą sieci”. Mocą więc powyższych ustaleń Rada dopuściła na obszarze objętym przedmiotowym planem możliwość zmiany przebiegu istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych wraz z otaczającymi je pasami technicznymi, w których obowiązuje zakaz zabudowy (§ 7 ust. 7 uchwały). Dopuszczono również możliwość zmiany szerokości stref, czyli rozłącznych terenów, którym przypisano w planie tę samą grupę ustaleń (§ 2 ust. 3 pkt 7 uchwały) i sposobu ich zagospodarowania w wyniku zmiany przebiegu wspomnianych linii elektroenergetycznych. Powyższe zapisy powodują, że obowiązujące ustalenia planu w postaci przeznaczenia terenu (sposobu jego zagospodarowania) oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania (akty) nieposiadające znamion miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalanego przez radę gminy (np. zasady ustalone przez zarządcę sieci). W konsekwencji dopuszczono w tym trybie również zmianę obszaru, na którym będzie obowiązywać zakaz zabudowy związany z istnieniem pasów technicznych otaczających linie elektroenergetyczne.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 7 ust. 9 i 10 uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 u.p.z.p., z których wynika, że przeznaczenie terenu, zakaz zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną wraz z otaczającymi je pasami bezpieczeństwa, w których obowiązuje zakaz zabudowy) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Postanowienia zawarte w § 7 ust. 9 i 10 przedmiotowej uchwały wprowadzają natomiast możliwość zmiany obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakimi są projektowana linia elektroenergetyczna 400 kV wraz z pasem technicznym wzdłuż jej osi, w obrębie którego obowiązuje zakaz zabudowy, pasy techniczne wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych wraz z istniejącymi w ich obrębie zakazami zabudowy oraz sposób zagospodarowania (przeznaczenie) terenu w obrębie pasów technicznych wyznaczonych wzdłuż osi wspomnianych linii. Zmiany te, w szczególności zmiana obszarów, na których występuje zakaz zabudowy, mogą doprowadzić do zmian w sposobie wykonywania prawa własności terenu niezgodnych z ustaleniami planu miejscowego, w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że oczywistym jest, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, jednakże w ramach przyznanych jej uprawnień nie może de-

cydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu jak też o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy bowiem rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach, w tym również prawa własności.

Zdaniem organu nadzoru niniejszy plan na obszarze nim objętym określa obszary z zakazem lokalizacji zabudowy w pasach technicznych wyznaczonych wzdłuż osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych oraz przeznaczenie terenu w obrębie tych linii i pasów technicznych. Dopuszczenie więc możliwości zmiany przebiegu projektowanej oraz istniejących sieci elektroenergetycznych wraz z otaczającymi je pasami technicznymi spowoduje, że ich przebieg będzie odmienny niż przewiduje plan miejscowy, powodując dodatkowo zmianę obszarów, w obrębie których będzie obowiązywał wyznaczony w planie (co uwidocznione jest przez przebieg przedmiotowych pasów na załączniku graficznym nr 1/20) zakaz lokalizacji zabudowy oraz zmianę ustaleń dotyczących sposobu zagospodarowania terenu (§ 7 ust. 10 uchwały). Działania takie mogą – zdaniem Wojewody – powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca – zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. O tym bowiem, w jakim zakresie przesuwane będą linie elektroenergetyczne wraz z pasami technicznymi wzdłuż ich osi oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru i o jego sposobie zagospodarowania decydować będzie inny podmiot. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Ponadto zdaniem Wojewody wprowadzona możliwość zmiany postanowień niniejszego planu jest niezgodna z art. 27 powyższej ustawy, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony. Tymczasem dopuszczenie możliwości stanowienia o zmianach ustalonego przebiegu linii elektroenergetycznych wraz z ich strefami ochronnymi i związanych z tym zakazów zabudowy oraz zmianach w sposobie zagospodarowania terenu w innym niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trybie powoduje, że nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń. Organ nadzoru wskazał przy tym, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość korygowania przebiegu linii elektroenergetycznych i ich pasów ochronnych oraz związanego z ich przebiegiem, ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów i sposobu zagospodarowania terenu umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 27 tej ustawy.

Kolejno Wojewoda podniósł, że według § 4 ust. 2 niniejszej uchwały „w strefie obserwacji archeologicznej „OW” wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z prowadzeniem prac ziemnych, stosownie do przepisów odrębnych, należy uzgadniać z właściwymi służbami wojewódzkiego konserwatora zabytków, co do konieczności ich prowadzenia wraz z pracami archeologicznymi i za pozwoleniem właściwych służb wojewódzkiego konserwatora zabytków”. W § 6 tej uchwały postanowiono „1. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków: 1) dla terenów lokalizacji wież wiatrowych zawierających się w arkuszach rysunku planu: pew. 2 i pew. 19, oznaczonych symbolami Ew.2 i Ew.19, ze względu na lokalizację wież na obszarze występowania stanowiska archeologicznego, inwestor zobowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii projektów zagospodarowania tych terenów z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz do ewentualnego uzgodnienia projektów budowlanych i zawiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o zamiarze podjęcia działań inwestycyjnych jak i do prowadzenia prac pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskimi; 2) dla wskazanych na rysunku planu miejscowych stanowisk archeologicznych wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi a prace ziemne prowadzone zgodnie z przepisami odrębnymi; 3) ustalenia, o których mowa w pkt 1 i 2 stosuje się również w przypadku zagospodarowania tymczasowego wymagającego robót ziemnych”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, gdyż nie jest ona upoważniona do podejmowania w zakresie stref obserwacji archeologicznej czy stanowisk archeologicznych, uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, czy kwestii konsultacji z tym organem poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych. Wszelkie bowiem kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do mody-

fikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście Wojewoda wskazał, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, a jego podstawą może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. Wobec tego niedopuszczalne jest zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, uzgodnienia albo opinii danego organu, wprost o tym stanowi w ustawie. Ponadto brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków czy znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej i strefy obserwacji archeologicznej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Zdaniem organu wszelkie postanowienia planu odnoszące się do postępowania związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować albo jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe albo modyfikację tej regulacji. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia (uzgodnienia) organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W dalszej części Wojewoda zauważył również, że upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych na danym obszarze. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem powyższego obowiązku jest akt rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. Ponadto nie jest to obowiązek bezwzględny ponieważ warunkiem przeprowadzenia tych badań jest zamiar prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, albo zamiar prowadzenia robót ziemnych lub dokonania zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

Tym samym kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 i art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W ocenie Organu Nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku uzyskania pozwolenia (uzgodnienia, opinii) konserwatora zabytków na dokonywanie inwestycji (robót budowlanych) w granicach strefy obserwacji archeologicznej i przy stanowisku archeologicznym oraz obowiązku prowadzenia badań archeologicznych na danym obszarze stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie regulacje.

Rozwijając natomiast zarzut niezgodności z prawem § 5 pkt 7 lit. „b”, § 7 ust. 1 pkt 1, ust. 8 zd. trzecie i ust. 11 przedmiotowej uchwały, Wojewoda wskazał, że regulacje te stanowią nieuprawnioną ingerencję w postępowanie administracyjne zmierzające do wydania pozwolenia na budowę. W celu bowiem uzyskania pozwolenia na budowę, koniecznego do rozpoczęcia określonej inwestycji, konieczne jest spełnienie warunków określonych w Prawie budowlanym, m.in. w jego art. 32 ust. 2 i 3, poprzez uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień czy zezwoleń właściwych organów. Przepisy te również wyraźnie określają dokumenty wymagane w toku procedury wydawania pozwolenia na budowę oraz wymogi, jakim musi odpowiadać projekt budowlany. Ponadto jednym z przepisów szczególnych nakładających obowiązek uzyskania zezwolenia czy opinii właściwego organu jest art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego, według którego prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, danego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie tego organu jest również wymagane przy wykonywaniu robót budowlanych w otoczeniu zabytku (art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Organem, uczestniczącym w procedurze uzgodnień poprzedzających uzyskanie pozwolenia na budowę jest również państwowy inspektor sanitarny, który zgodnie z art. 3 pkt 2 lit. „a” ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 t.j.)

uzgadnia dokumentację projektową pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących budowy oraz zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Ponadto również w art. 38 ust. 2 ustawy o drogach publicznych oraz § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 121, poz. 1137 z późn. zm.) określono warunki uzgadniania projektu budowlanego. Z kolei w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.) określono sytuacje, w których wymagane jest zgłoszenie obiektów budowlanych do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego lub właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym.

Zdaniem organu w świetle powyższych przepisów, określających organy właściwe do wydawania zezwoleń, opinii czy dokonywania uzgodnień projektów budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, wskazujących wyczerpująco elementy wniosku wymagane dla wydania pozwolenia na budowę oraz obowiązkowe elementy projektu budowlanego całkowicie nieuzasadnione pozostają postanowienia § 5 pkt 7 lit. „b”, § 7 ust. 1 pkt 1, ust. 8 zd. trzecie i ust. 11 niniejszej uchwały. Organy właściwe, uczestniczące w procedurze wydawania pozwolenia na budowę, oraz wymogi jakie musi spełnić inwestor w toku tej procedury wymienione zostały bowiem w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i gdyby ustawodawca był zainteresowany ich zmianą albo uzupełnieniem zamieściłby stosowną regulację w akcie prawnym rangi ustawowej bądź przekazałby kompetencję do uregulowania przedmiotowej materii w akcie wykonawczym do ustawy.

Wreszcie Wojewoda wskazał § 9 ust. 4 pkt 3 niniejszej uchwały w brzmieniu „Dla dróg publicznych ustala się umieszczanie zieleni izolacyjnej oraz tablic i szyldów – na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi” również wykracza poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kompetencja ta nie obejmuje bowiem regulacji w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzgodnienia z zarządcą drogi publicznej, a przez to stanowienia w kwestii ustawowych zadań zarządcy drogi, gdyż zadania te określa art. 20 ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ziębicach przekazała skargę wraz z uchwałą Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 31 sierpnia 2012 r., w której uzasadnieniu stwierdziła, że „przedmiotowy plan miejscowy poza przepisami zaskarżonymi, w przypadku uznania skargi Wojewody przez Sąd Administracyjny za zasadną, będzie mógł w pełni funkcjonować jako akt prawa miejscowego”.

Powyższa skarga po jej przekazaniu do tutejszego Sądu została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 588/12.

Ponadto przedmiotowa uchwała została również zaskarżona przez Prokuratora Okręgowego w Świdnicy, który wniosł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 14 ust. 2, art. 15 i art. 17 pkt 1, 5, 6 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 28 tej ustawy.

Uzasadniając powyższe Prokurator Okręgowy w Świdnicy wskazał, że zarówno w preambule jak i § 1 pkt 1 uchwały XVIII/130/2012 Rada Miejska w Ziębicach wskazała, że zgodnie z uchwałą nr XLII/275/10 Rady Miejskiej Ziębice z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) oraz po stwierdzeniu zgodności poniższych ustaleń ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ziębice uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach wsi Rososznicza i Czerńczyce. Integralną częścią tej uchwały stanowi załącznik graficzny zatytułowany „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach wsi Rososznicza i Czerńczyce”. Natomiast w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały podano: „Plan obejmuje obszar objęty obrębami Rososznicza, Czerńczyce i Krzelków, w granicach wyznaczonych na rysunku planu”.

Zdaniem Prokuratora Okręgowego w Świdnicy powyższy zapis uchwały nie odpowiada wcześniejszej regulacji § 1 uchwały nr XVIII/130/2012 oraz jest niezgodny z treścią uchwały nr XLIII/2 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 31 marca 2010 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach wsi Rososznicza i Czerńczyce, gdyż zarówno w tytule jak i treści tego aktu nie wymienia się wsi Krzelków. Również wieś ta nie występuje w uzasadnieniu tej uchwały. Natomiast załącznik graficzny określający granice terenu objętego sporządzeniem miejscowego planu przestrzennego jest na tyle nieczytelny, iż nie wynikają z niego granice obrębów danych wsi i tym samym nie wynika fakt, że obejmuje również obręb wsi Krzelków.

W ocenie Prokuratora powyższe działanie Gminy Ziębice w sposób istotny narusza przepisy art. 15 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części skarżący wskazał, że przewidziany prawem tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza ścisłą kolejność podejmowanych przez organ czynności, które wymieniono w art. 17 cyt. ustawy. Zgodnie z jego pkt. 1 wójt, burmistrz lub prezydent miasta po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały do sporządzenia planu określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Stosowanie natomiast do postanowień pkt. 9 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Fakt nie ujęcia w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzelków i ograniczenie się jedynie do podania w nich nazw wsi Rososznicza i Czerńczyce, spowodowało - nie wymienienie wsi Krzelków w obwieszczeniu Burmistrza Ziębic z dnia 6 kwietnia 2010 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to obwieszczenie umieszczono na tablicy ogłoszeń w dniach od 6 kwietnia 2010 r. do 14 maja 2010 r., oraz w ogłoszeniu z dnia 6 kwietnia 2010 r. w prasie miejscowej t.j. „Expressie ząbkowickim”. Tym samym Prokurator uznał, że nie zawiadomiono o powyższym mieszkańców wsi Krzelków. Ponadto Prokurator wskazał, że identyczna sytuacja powtórzyła się w toku dalszych prac planistycznych i dotyczyła wadliwego zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko – (obwieszczenie na tablicy Urzędu Miejskiego w Ziębicach w dniach od 8 lutego – 29 marca 2011 r. i w miejscowej prasie w dniu 8 lutego 2011 r.). Również bowiem w tym wypadku pominięto wieś Krzelków. W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora, procedura planistyczna poprzedzająca zaskarżoną uchwałę pozostawała poza wiedzą i kontrolą zainteresowanej społeczności wsi Krzelków.

W dalszej części skarżący stwierdził, że zadziwiające jest tłumaczenie w tym zakresie Wojewody Dolnośląskiego zawarte w piśmie z dnia 4 lipca 2012 r., w którym stwierdził, że „brak wymienienia nazwy miejscowości w zawiadomieniach o przystąpieniu do sporządzenia planu, czy o jego wyłożeniu do publicznego wglądu może wprawdzie sugerować ewentualnym zainteresowanym, że sporządzany plan miejscowy dotyczy wyłącznie miejscowości wymienionych w tytule uchwały, ale w przypadku zainteresowania się sporządzonym lub wykładanym projektem planu, nie sposób nie zauważyć treści załącznika graficznego, określającego rzeczywiste granice opracowania planu. W tym zakresie brak nazwy miejscowości Krzelków w tytule uchwały XLII/275/10, we wnioskach o zaopiniowanie lub uzgodnienie projektu planu czy w zawiadomieniach o jego wyłożeniu do publicznego wglądu nie może stanowić przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały nr XVIII/130/2012 w sytuacji tożsamy granic obszaru opracowania planu i granic planu już uchwalonego”. Zdaniem Prokuratora stanowisko powyższe, nie dosyć, że nie opiera się na podstawie prawnej – to dodatkowo jest nielogiczne, gdyż jak można założyć, że ktoś najpierw dotrze i przeanalizuje załącznik graficzny, by następnie na jego tylko podstawie wywnioskować, że uchwała, o której mowa w obwieszczeniu, czy ogłoszeniu prasowym dotyczy jego wsi, a tym samym jego samego. Wobec powyższego skarżący uznał, że w toku sporządzania niniejszego planu doszło do istotnego naruszenia przepisu art. pkt 1 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadmieniał przy tym również, że wątpliwości musi również budzić cały proces opiniowania i uzgadniania planu z uprawnionymi organami i jednostkami. Z treści udzielonych odpowiedzi i opinii wynika bowiem, że wszystkie uzgodnienia i opinie odnoszą się do wsi Rososznicza i Czerńczyce z pominięciem wsi Krzelków, co też oznacza, że naruszony został art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto Prokurator wskazał, że na podstawie art. 17 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym na Burmistrza Ziębic ciążył obowiązek opracowania prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Prognoza taka stanowi obligatoryjny element planu i powinna być opracowana przez osoby wskazane w art. 37 ust. 11 w/w ustawy. Z uwagi na to, że uchwalenie planu wiąże się ze zmianami wartości nieruchomości prognoza skutków finansowych powinna być opracowana przez rzeczoznawców majątkowych lub z udziałem takich osób. Wynika to z faktu wpływu zmian wartości nieruchomości na całym obszarze obowiązywania planu miejscowego oraz potencjalnych skutków tych zmian dla budżetu gminy. Podstawą do wykonania prognozy skutków finansowych przez rzeczoznawców majątkowych stanowi przepis art. 174 ust. 3a, pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651

z późn. zm.). Wymóg ten nie został jednak spełniony, gdyż Prognozę skutków finansowych sporządziła Pracownia Urbanistyczno-Architektoniczna „URB-BIS” z Dzierżoniowa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ziębicach przesłała uchwałę z dnia 27 września 2012 r. (nr XXIV/173/2012), w której omówiła uwzględnienia zarzutów skargi Prokuratora. Wyjaśniła przy tym, że o ile, w przypadku zarzutu naruszenia art. 14 oraz art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skarżący wskazał, które z uregulowań zostały jego zdaniem naruszone, o tyle w stosunku do art. 15 brak jest takiej konkretyzacji. Można jedynie domniemywać, że chodzi tu o całość opracowania i całość procedury, jednakże trudno jest w takim przypadku stronie przeciwnej wykazać podstawy do odrzucenia skierowanego zarzutu. Z tego też względu organ uznał za stosowne odnieść się do treści uzasadnienia skargi.

I tak organ przede wszystkim zauważył, że nie sposób zgodzić się ze skarżącym, iż sam tytuł lub preambuła uchwały przesądza o jej przedmiocie. Treść przepisów składających się na plan miejscowy zawarta jest bowiem w osnowie uchwały, a nie w jej tytule, a część graficzna obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Zgodnie natomiast z przepisem uchwały zawartym w § 1 ust. 2 przedmiotem omawianego planu miejscowego jest „obszar objęty obrębami Rososznica, Czerńczyce i Krzelków, w granicach wyznaczonych na rysunku planu” określony w § 1 ust. 2 uchwały nr XVIII/130/2012 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 roku – stosownie i zgodnie z uchwałą intencyjną rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rososznica i Czerńczyce, której załącznik graficzny ściśle określał granice objęte uchwałą – co z kolei spełnia wymogi określone w art. 14 ust. 2 przywołanej ustawy. Dokładne rozmieszczenie obiektów i infrastruktury wskazane jest w części graficznej planu, która wbrew twierdzeniom skarżącego jest przejrzysta i sporządzona zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wobec tego organ wskazał, że zarówno uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu, jak również uchwała rady gminy o przyjęciu planu miejscowego określała w swoich załącznikach graficznych jeden i ten sam obszar planu. W związku z tym nie zachodzi naruszenie trybu, o którym mowa w skardze. W praktyce planistycznej bowiem od momentu podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu aż do chwili jego uchwalenia obowiązuje jedna i ta sama nazwa dokumentu planistycznego – w treści zaś następuje wyraźne wskazanie, że opracowaniem obejmuje się obszar wyznaczony granicami w załączniku graficznym – zatem to ten wskazany obszar jest przedmiotem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ dodał przy tym, że chybiłoby twierdzenie skarżącego jakoby § 1 pkt 1 uchwały nr XVIII/130/2012 był niezgodny z treścią uchwały XLIII/275/10, gdyż z treści pierwszej uchwały jasno wynika, że „granice obszaru objętego niniejszą uchwałą zostały określone na załączniku graficznym, stanowiącym integralną jej część”. Ponadto wskazał również, że nazwa uchwały nie stanowi jej treści, ale nazwę zamierzenia – czyli planowanej farmy wiatrowej.

Organ podniósł również, że sam fakt, iż organy właściwe do uzgadniania projektu planu wypowiadały się na temat dwóch, a nie trzech wsi nie oznacza jeszcze, że projekt planu przedkładany był w okrojonych granicach. Organ zaznaczył także, że mieszkańcy wsi Krzelków od początku byli informowani, iż przedmiotowa uchwała dotyczy również ich miejscowości. Władze gminy oraz sołtys wsi organizowali bowiem spotkania z mieszkańcami Krzelkowa, na których dokładnie omawiano projekt planu. Dodatkowo w dniu 15 marca 2011 r. o godz. 16:00 w siedzibie Gminy Ziębice miała miejsce specjalna sesja robocza radnych Gminy i zaproszonych sołtysów wsi Rososznica, Czerńczyce i Krzelków. Celem spotkania było poinformowanie mieszkańców przywołanych miejscowości o treści przedmiotowej uchwały. Szczegółowo omawiano tam każdy aspekt planowanych inwestycji. Ustalono również, że sołtysi informują mieszkańców swoich wsi o treści uchwały i o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Na tej podstawie sołtys wsi Krzelków zorganizował zebranie, na którym szczegółowo przedstawił projekt planu i przekazał mieszkańcom informację o wyłożeniu planu. Ponadto niniejszy plan był dwukrotnie wykładany. Dla potwierdzenia aktywności mieszkańców Krzelkowa i uczestnictwie w pracach nad sporządzeniem planu, a także pełnej ich aprobaty dla przyjętych rozwiązań dla planowanej farmy wiatrowej na obszarze wsi Krzelków – organ – dołączył stosowny raport z prasy lokalnej.

Odnosząc się natomiast do zarzutu nie sporządzenia prognozy skutków finansowych przez rzeczoznawców majątkowych, organ wskazał, że prognozę należy sporządzić w oparciu o art. 36, w którym ani jeden zapis nie wiąże zakresu prognozy z wymogami dotyczącymi sporządzających prognozę. Z art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika obowiązek sporządzenia prognozy przez rzeczoznawcę majątkowego, a zatem stwierdzenie skarżącego, z którego wynika, że prognoza winna być opracowana przez osoby wskazane w art. 37 ust. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym i stanowi istotne uchybienie rzetelności w kwestii wyjaśnienia wątpliwości. Dodał przy tym, że projektanci sporządzający przedmiotowy plan posiadają konieczne kwalifikacje do sporządzenia takiej prognozy, bowiem w ramach swojej izby zawodowej odbywają konieczne szkolenia, a specyfika progno-

zy skutków finansowych wychodzi poza zakres wiedzy i przygotowania merytorycznego rzeczoznawców majątkowych.

Po przekazaniu przez organ skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy do tutejszego Sądu, została ona zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 669/12.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 21 listopada 2012 r. Sąd postanowił połączyć do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawę ze skarg Wojewody Dolnośląskiego i Prokuratora Okręgowego w Świdnicy na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 r. (nr XVIII/130/2012) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososz-nica, Czerńczyce, gmina Ziębice i prowadzić je dalej pod wspólną sygnaturą II SA/Wr 588/12.

Na rozprawie skarżący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie. Odnosząc się do zarzutów Prokuratora Okręgowego w Świdnicy organ wniósł o ich oddalenie, natomiast do uznania Sądu pozostawił słusność zarzutów podnoszonych przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słusności lub sprawiedliwości społecznej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej u.p.z.p.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Ponadto zasadnym jest również wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, iż rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej, mając na uwadze także i to, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zważyć bowiem i należy, iż jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, *Prawo...op.cit.*, s. 95). Wyjaśnić nadto należy, iż w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, *Prawo...op.cit.* s. 259).

Wypada również podkreślić normatywny charakter ustaleń zawartych w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tak więc uchwała rady gminy uchwalająca plan stanowi przepisy prawa miejscowego, o charakterze powszechnie obowiązującym (aczkolwiek w wymiarze lokalnym). Przepis z art. 28 ust. 1 stanowi z kolei, że 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. Podnieść przy tym należy, iż jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 17/08), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę – „przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Inaczej już jednak rzecz się ma w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. W tym przypadku ustawodawca nie wymaga bowiem, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to więc, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253–254). W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 160, s. 253).

W realiach niniejszej sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona zarówno przez Wojewodę Dolnośląskiego jak też Prokuratora Okręgowego w Świdnicy uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 marca 2012 r. (nr XVIII/130/2012) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach obszaru wsi Rososznica, Czerńczyce, gm. Ziębice, została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego jak też istotnym naruszeniem trybu, co też w konsekwencji winno skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Przede wszystkim wskazać należy, że zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Oznacza to, że jednym z etapów procedury planistycznej jest sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 ww. ustawy. Szczegóły dotyczące prognozy skutków finansowych określone zostały § 11 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), wskazującym zakres niniejszej prognozy, która pełni funkcję analizy ekonomicznej i zawiera informację o przewidywanych konsekwencjach finansowych obowiązywania planu miejscowego. Ponadto istotne jest przy tym również to, że powinna ona być sporządzona nie tylko z uwzględnieniem art. 36 u.p.z.p., określającym kwestie zaspokojenia roszczeń osób, które poniosły straty na skutek zmian sposobu korzystania z nieruchomości czy też partycypację gminy w zyskach, jakie w związku ze zmianą zagospodarowania terenu osiągnęli właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych ustaleniami planu, ale także powinna spełniać określone w niniejszej ustawie wymagania co do osób uprawnionych do jej opracowania. W ostatniej kwestii ustawa planistyczna odsyła do postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w odniesieniu do zasad określania skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie natomiast do postanowień art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

(Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) rzeczoznawca majątkowy jest uprawniony do sporządzania opracowań i ekspertyz, nie stanowiących operatu szacunkowego, a dotyczących m.in. skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych.

Z przywołanych regulacji wynika więc, że prawidłowe sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wymusza w tym przedmiocie zachowanie wymagań ustawowych nie tylko w przedmiocie jej treści, ale również w kwestii jej autorstwa.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy – jak słusznie zauważył Prokurator Okręgowy – prognoza finansowa nie została sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego. Opracowana ona bowiem została przez Pracownię Urbanistyczno-Architektoniczną „URB-BIS” s.c. Z przedłożonej dokumentacji planistycznej, w tym zwłaszcza z załączonych tam zaświadczeń, wynika, że wchodzący w skład zespołu autorskiego mgr inż. arch. Agnieszka Kwaśnik jak i Zofia Janiszewska nie posiadają uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, a są urbanistami, wpisanymi na listę członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów posiadającymi prawo do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, jak też prawo do kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie. Oznacza to więc, niniejsza prognoza skutków finansowych została sporządzona z naruszeniem art. 17 pkt 5 u.p.z.p. oraz art. 37 ust. 11 u.p.z.p., a zatem trybu postępowania, które należy kwalifikować jako istotne. Skoro bowiem regulując procedurę uchwalania planu miejscowego ustawodawca jako jeden z jego kolejnych i niezbędnych etapów określił sporządzenie prognozy skutków finansowych według wskazanych wymagań, to zaniechanie opracowania tej prognozy zgodnie z przyjętymi standardami stanowi bez wątpienia istotne naruszenie trybu. W takiej bowiem sytuacji nie sposób przyjąć, że w toku przeprowadzonej procedury zachowano wszystkie jej etapy. Samo bowiem sporządzenie prognozy skutków finansowych nie oznacza, że uczyniono zadość wymogowi z art. 17 pkt 5 u.p.z.p., skoro wymóg ten uzależniono od opracowania tegoż dokumentu przez rzeczoznawcę majątkowego. Aby zatem można było mówić o zachowaniu w tej kwestii procedury planistycznej konieczne jest sporządzenie prognozy skutków finansowych przez uprawnioną do tego osobę. W przypadku sporządzenia prognozy skutków finansowych przez osobę, która nie jest rzeczoznawcą majątkowym nie można wykluczyć tego, że mylna prognoza miała wpływ na to jakiej treści plan został uchwalony.

Skoro zatem zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu postępowania, to zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Już tylko to uchybienie powoduje, że niniejszy plan nie może funkcjonować i stanowi dostateczną podstawę do unieważnienia uchwały w całości.

Kontrola Sądowa wykazała jednakże, że Rada nie sprostала również innym wymogom wynikającym z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. W § 7 ust. 9 niniejszej uchwały Rada Miejska w Ziębicach przyjęła, że „W przypadku wystąpienia kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z projektowanymi elektrowniami wiatrowymi wymagającymi przełożenia istniejącej sieci, przełożenie odbywa się na zasadach ustalonych przez zarządcę sieci”, natomiast w pkt. 10 postanowiła, że „W przypadku skablowania lub przełożenia linii przebieg pasa technicznego zmienia się analogicznie do trasy przebiegu linii a szerokość stref i sposób ich zagospodarowania podlega uzgodnieniu z zarządcą sieci”. Powyższe regulacje dopuszczające możliwość zmiany przyjętych ustaleń w kwestii linii elektroenergetycznej oraz zmiany przebiegu pasa technicznego wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych wraz z istniejącymi w ich obrębie zakazami zabudowy oraz sposobem zagospodarowania terenu mogą doprowadzić do zmian w sposobie wykonywania prawa własności, niezgodnych z ustaleniami planu oraz w sposób pomijający przewidzianą w tej kwestii procedurę. Stanowi to naruszenie zasad sporządzania planu.

Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Określenie tych elementów należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy, a obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, ale nakazuje już określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IIOSK 567/08).

Tymczasem dopuszczenie w realiach niniejszej sprawy możliwości zmiany przebiegu projektowanej oraz istniejących sieci elektroenergetycznych wraz z otaczającymi je pasami technicznymi będzie skutkowało tym, że

ich przebieg będzie się różnił od tego przyjętego w planie. Może to w konsekwencji doprowadzić do zmiany obszarów, w obrębie których będzie obowiązywał wyznaczony w planie zakaz lokalizacji zabudowy, a tym samym zmiany przyjętych w planie ustaleń co do zagospodarowania terenu. Ponadto wskazane postanowienia naruszają także ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. To więc wyłącznie rada jest uprawniona do określenia przeznaczenia i zagospodarowania terenów, a zatem także zmiany ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szerokości strefy ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, co też powinna zrobić we właściwym trybie, o którym mowa w art. 27 u.p.z.p., a zatem trybie właściwym dla uchwalania planów miejscowych, uregulowanym w art. 17 u.p.z.p. Wobec tego trafnie organ nadzoru uznał, iż wskazane wyżej przepisy przedmiotowej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa i że naruszenie to uznać należy za istotne.

Sąd podzielił także stanowisko Wojewody co do niezgodności § 4 ust. 2 i § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 we fragmencie „wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi a” oraz § 6 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały z zasadami planowania przestrzennego.

W § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „W strefie obserwacji archeologicznej „OW” wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z prowadzeniem prac ziemnych, stosownie do przepisów odrębnych należy uzgadniać z właściwymi służbami wojewódzkiego konserwatora zabytków, co do konieczności ich prowadzenia wraz z pracami archeologicznymi i za pozwoleniem właściwych służb wojewódzkiego konserwatora zabytków”. Stosownie natomiast do § 6 ust. 1 pkt 1 „dla terenów lokalizacji wież elektrowni wiatrowych zawierających się w arkuszach rysunku planu: pew. 2 i pew. 19, oznaczonych symbolami Ew. 2 i Ew. 19, ze względu na lokalizację wież w obszarze występowania stanowiska archeologicznego, inwestor zobowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii projektów zagospodarowania tych terenów z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz do ewentualnego uzgodnienia projektów budowlanych i zawiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o zamiarze podjęcia działań inwestycyjnych jak i do prowadzenia prac ziemnych pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskimi”. Z kolei w § 6 ust. 1 pkt 2 przyjęto, że „dla wskazanych na rysunku planu miejscowego stanowisk archeologicznych wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi”, natomiast w pkt. 3 podkreślono, że „ustalenia, o których mowa w pkt 1 i 2 stosuje się również w przypadku zagospodarowania tymczasowego wymagającego robót ziemnych”

Zdaniem Sądu powyższe postanowienia zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach, pozbawione są – zdaniem Sądu – podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaných jej ustawowo kompetencji.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie ulega więc wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Co więcej – w art. 31 ust. 1a powyższej ustawy określono kwestię obciążenia kosztami badań archeologicznych i postanowiono, że osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. W ust. 2 tegoż artykułu wskazano ponadto, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim

zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Skoro zatem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a nadto w powyżej cytowanym przepisie określił, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego. Wobec zatem powyższego – jak słusznie zauważył skarżący – za niedopuszczalne należy uznać z jednej strony zobowiązywanie organu administracji publicznej do wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku, z drugiej natomiast obligowanie uczestników procesu budowlanego do uzyskania, w postępowaniu inwestycyjnym, zezwolenia związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze obserwacji archeologicznej. Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Cytowane regulacje stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a przez to zwiększając zakres prac, dla których wymagane jest współdziałanie z tym organem.

W ocenie Sądu przedstawione wywody prowadzą także do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W ocenie Sądu także § 5 pkt 7 lit. „b”, § 7 ust. 1 pkt 1, ust. 8 zd. trzecie i ust. 11 powyższej uchwały stanowią nieuprawnioną ingerencję w uprawnienia ustawodawcy w kwestii regulowania przez niego postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania pozwolenia na budowę. W § 5 ust. 1 pkt 7 lit. b określając zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego w odniesieniu do lokalizacji elektrowni wiatrowych ustalono obowiązek szczegółowego rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia elektrowni, poprzez opracowanie dokumentacji geotechnicznej stanowiącej załącznik do projektu budowlanego elektrowni. W § 7 ust. 1 pkt 1 postanowiono, że „sposób posadowienia konstrukcji projektowanych obiektów budowlanych należy udokumentować, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, rozpoznaniem geotechnicznych warunków podłoża gruntowego, zgodnie z przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze”, w ust. 8 zd. trzecie przyjęto, że „Ustala się ponadto obowiązek uzgodnienia z operatorem sieci gazowej lokalizacji obiektów wzdłuż strefy ochronnej, przed wydaniem pozwolenia na budowę”, natomiast w ust. 11 przyjęto, że „Wszelkie lokalizowane obiekty o wysokości równej lub większej niż 50,0 m podlegają, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeniu do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego SZ RP, jako właściwego organu w zakresie bezpieczeństwa lotniczego”.

Tymczasem kwestie związane z posadowieniem obiektów budowlanych oraz czynności związane z wydaniem pozwolenia na budowę określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, które normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Przepisy tejże ustawy regulują między innymi warunki uzyskania przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 powyższej ustawy) jak też dokumenty, które powinien przedłożyć inwestor wraz z wnioskiem o pozwolenia na budowę (art. 33 cyt. ustawy). Ponadto art. 34 Prawa budowlanego określa najważniejsze elementy, które projekt powinien zawierać (ust. 3) oraz ogólne wskazanie, że zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych (ust. 2). Co więcej, kwestie związane ze współdziałaniem z innymi w postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę zostały szczegółowo określone w ustawach szczegó-

łowych, między innymi w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 Nr 212, poz. 1263), art. 38 ust. 22 ustawy o drogach publicznych, § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 121, poz. 1137 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.). Z powyższego zatem wynika, że wymagania związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę określone zostały w przepisach rangi ustawowej i lokalny prawodawca nie jest upoważniony do ich modyfikowania w planie miejscowym. Jak bowiem słusznie zauważył Wojewoda, gdyby ustawodawca był zainteresowany zmianą obowiązujących w tej kwestii regulacji ustawowych to zamieściłby stosowną regulację w akcie prawnym rangi ustawowej lub też przekazałby kompetencję do uregulowania przedmiotowej materii w akcie wykonawczym do ustawy. Oznacza to więc, że także regulowanie tej kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, które jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Kwalifikować je więc należy jako naruszenie zasad sporządzania planu.

Podobnie też rzecz się ma w przypadku § 9 ust. 4 pkt 3, w którym Rada Miejska w Ziębicach określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów postanowiła, że dla dróg publicznych umieszczenie zieleni izolacyjnej oraz tablic i szyldów jest dopuszczone na warunkach ustalonych przez zarządcę drogi. Katalog zadań należących do właściwości zarządcy drogi został bowiem określony w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 Nr 19, poz. 115 ze zm.). Istotne jest przy tym to, że katalog ten ma charakter otwarty, co oznacza, że zarządca drogi powinien realizować również inne zadania, o ile tylko mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji – planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (R. Stachowska, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, dostępny w wersji elektronicznej Lex). Powyższe uprawnienia wynikają z istoty zarządu sprawowanego na podstawie przepisów art. 19–22 ustawy o drogach publicznych. Tym samym zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogi zostały określone w akcie rangi ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W kwestii natomiast drugiego z zarzutów podniesionych przez Prokuratora Okręgowego przychodzi zauważyć, że istotnie regulacja z § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały nie odpowiada treści § 1 pkt 1 tej uchwały, jak również § 1 uchwały intencyjnej. W § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały postanowiono bowiem, że „uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach części wsi: Rososzница i Czerńczyce”, natomiast w pkt. 2 wskazano, że plan obejmuje obszar objęty obrębami Rososzница, Czerńczyce i Krzelków, w granicach wyznaczonych na rysunku planu. Z kolei w § 1 uchwały z dnia 31 marca 2010 r. (nr XLII/275/10) w sprawie przystąpienia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach wsi Rososzница i Czerńczyce postanowiono, że „Przystępuje się do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej w granicach wsi Rososzница i Czerńczyce”. Ponadto wieś Krzelków nie została wymieniona uzasadnieniu do uchwały intencyjnej.

Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że w części opisowej uchwały intencyjnej, jak też § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały pominięto wieś Krzelków. Stanowi to naruszenie prawa, które jednak nie ma charakteru istotnego. Wskazać bowiem wypada, że integralną część uchwały intencyjnej jak też zaskarżonej uchwały stanowi załącznik graficzny, w którym ustalone zostały granice obszaru objętego projektowaniem przestrzennym. Zaznaczone granice planu określone na załączniku graficznym odpowiadają obszarowi wyrysowanemu w załączniku do uchwały intencyjnej. Niefortunny zapis części opisowej uchwały intencyjnej, jak też § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nie może zatem, w tych konkretnych okolicznościach, być uznany za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością i w praktyce powodujące, ponowne powielenie całej procedury. Bez wątpienia stanowi jednak naruszenie przyjętych standardów i świadczy o braku należytej staranności przy sporządzaniu planu.

Konkludując, uznając stwierdzone powyżej naruszenia prawa w przeważającej części za istotne Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.