



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 marca 2013 r.

Poz. 2057

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 604/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 8 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Władysław Kulon – sprawozdawca

Protokolant:

Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 20 kwietnia 2012 r. nr XVIII/201/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Rekreacyjnej w północno-zachodniej części obrębu Śleza

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność § 14 ust. 10 zaskarżonej uchwały;**
- III. stwierdza nieważność § 16 ust. 1 oraz załącznika nr 1 do uchwały, we fragmencie obejmującym obszar terenów zamkniętych zaskarżonej uchwały;**
- IV. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w punkcie I, II, III;**
- V. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 kwietnia 2012 r. (nr XVIII/201/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Rekreacyjnej w północno-zachodniej części obrębu Śleza, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

- § 4 pkt 5 tej uchwały, z uwagi na jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej u.p.z.p.) a także § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);
- § 14 ust. 10, z uwagi na podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145);
- § 16 ust. 1 oraz załącznik nr 1, we fragmencie obejmującym obszar terenów zamkniętych uchwały z uwagi na podjęcie skarżonego fragmentu uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 4 i art. 14 ust. 6 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Ponadto Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 4 pkt 5 uchwały, Rada Gminy zapisała: „ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Z regulacji tej wynika zatem, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Według natomiast art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy” jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem, jak wynika z postanowień uchwały, Rada określając wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Pomięła więc kondygnacje podziemne, chociaż w § 17 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały dopuszcza ich budowę na terenie oznaczonym w rysunku planu symbolem 1UP. Tym samym w ocenie organu nadzoru rada gminy, wskazując w definicji kondygnację naziemną budynków, a pomijając kondygnacje podziemne, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Dolnośląski zauważył przy tym, że znaczenie terminu kondygnacja ustalone zostało w § 3 pkt 16 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690), który stanowi, że przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia organ nadzoru wyjaśnił, że ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia powyższego przepisu rangi ustawowej, wynika jednoznacznie, że obejmuje on zarówno kondygnacje nadziemne jak i kondygnacje podziemne, a zatem definiując wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę powierzchnię całkowitą zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zdaniem organu nadzoru § 4 pkt 5 przedmiotowej uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., gdyż – jak to wynika z zasad techniki prawodawczej – organ stanowiący gminy nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia użytym w ustawie zwrotom. To zaś stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Uzasadniając natomiast konieczność stwierdzenia przez Sąd nieważności § 14 ust. 10 niniejszej uchwały, Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w przepisie tym Rada Gminy regulując ustalenia w zakresie zasad moder-

nizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem, wprowadziła nakaz: „Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcą sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzony nakaz nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy. Jakkolwiek uprawnienia Rady Gminy do wprowadzenia regulacji dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie budzą wątpliwości, to jednak realizacja tej normy powinna dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z celem uchwały, określonym w art. 14 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że wprowadzone w tym zakresie ustalenia muszą odnosić się do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych w związku z wyrządzoną szkodą. Tymczasem wprowadzone w kwestionowanym przepisie obowiązki określają, do podjęcia jakich czynności zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zobowiązuje się ją bowiem do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej, a ponadto do naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych.

Ponadto Wojewoda wskazał, że w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo wodne ustawodawca wprowadza generalny zakaz niszczenia lub uszkodzenia urządzeń wodnych. Z regulacji natomiast art. 186 tej ustawy wynika, że zobowiązanie do naprawy uszkodzeń powinno znajdować podstawę w decyzji administracyjnej, wydanej na żądanie poszkodowanego. Wydanie takiej decyzji poprzedzone jest postępowaniem przeprowadzonym z uwzględnieniem zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wolą Rady Gminy Kobierzyce było natomiast zobowiązanie do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej o naruszeniu istniejącego systemu drenarskiego z jednoczesnym zobowiązaniem do naprawy uszkodzeń na mocy samej uchwały. Oznacza to nałożenie na potencjalnego adresata uchwały obowiązku określonego zachowania się w związku ze szkodą, będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski z pominięciem procedury, służącej ochronie interesów stron postępowania i gwarantującej im uczestnictwo na każdym jej etapie. Nie sposób zatem uznać postanowień § 14 ust. 10 uchwały za zgodne z obowiązującymi przepisami, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały. Wojewoda wskazał przy tym, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym, co też znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Dodatkowo organ nadzoru zauważył, że skarżone przepisy naruszają również zasady techniki prawodawczej, określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Motywuując natomiast zasadność stwierdzenia nieważności § 16 ust. 1 oraz załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, we fragmencie obejmującym obszar terenów zamkniętych Wojewoda wskazał, że zarówno w treści uchwały jak i w załączniku graficznym nie zostało określone przeznaczenie terenów zamkniętych obejmujących linie kolejowe. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych, a w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Przepisów ust. 3 nie stosuje się już jednak do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 4 ust. 4 p.p.s.a.). Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 6 pu.p.z.p. planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Zdaniem organu nadzoru z przywołanych powyżej regulacji wynika, że ustawodawca w obecnym stanie prawnym dopuszcza sporządzenie dla terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu, czyli dla terenów przez które przebiegają linie kolejowe, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podejmując jednak taką uchwałę organ stanowiący gminy zobowiązany jest przestrzegać zasad i reguł sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza tych wyartykułowanych w jej art. 15 u.p.z.p. Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy Rada Gminy podejmując uchwałę nie uregulowała dla terenu zamkniętego przez które przebiegają linie kolejowe wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., gdyż nie określiła przeznaczenia tego terenu, czy też naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce przesłała uchwałę z dnia 31 sierpnia 2012 r. (nr XXI/263/12), w której treści uznano skargę Wojewody Dolnośląskiego.

Pismem natomiast z dnia 2 listopada 2012 r. pełnomocnik organu, w związku z uznaniem skargi wniosł o umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

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, słuszności 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. 2012, 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.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniosł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 5, § 14 ust 10, § 16 ust. 1 oraz załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 kwietnia 2012 r. (nr XVIII/201/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Rekreacyjnej w północno-zachodniej części obrębu Ślęza.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., 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, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem 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”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną 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.

Przeprowadzona przez tutejszy Sąd kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem przedmiotowego planu. Ponadto podniesionych przez organ nadzoru uchybień nie kwestionował także organ uznając ich zasadność w całości.

Przed wszystkim wskazać należy, że w § 4 pkt 5 niniejszej uchwały Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że „ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Tymczasem z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690) poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

Z powyższego zatem wynika, że regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł poprzestać na określaniu stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada Gminy Kobierzyce nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmienne. W stanowieniu bowiem aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. 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). Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.

Sąd podzielił także zarzut skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 14 ust. 10 przedmiotowej uchwały w brzmieniu „Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi”. Jakkolwiek z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika obowiązek rady gminy do uregulowania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, to jednak realizacja tej normy nie może wykraczać poza przyznane organom uchwałodawczym kompetencji oraz modyfikować regulacji ustawowej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zakwestionowana zatem przez Wojewodę regulacja § 14 ust. 10 niniejszej uchwały nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy, gdyż określa on obowiązki, do podjęcia których zo-

bowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zgodnie natomiast z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012, poz. 145) na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest niezaskarżalna. Z powyższego wynika więc, że podstawę naprawy uszkodzeń stanowi decyzja administracyjna, wydawana na żądanie poszkodowanego, po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu, regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Organ ma zatem obowiązek wydania decyzji administracyjnej, jeżeli strona złoży stosowny wniosek, a tym samym organ nie może pozbawić strony możliwości załatwienia jej sprawy na drodze administracyjnej przy uwzględnieniu zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nałożenie więc, zaskarżoną uchwałą i z pominięciem procedury administracyjnej obowiązku powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej oraz naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych, w związku ze szkodą będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski, stanowi naruszenie obowiązujących regulacji ustawowych. Pozostawienie więc w obrocie prawnym § 14 ust. 10 w aktualnym brzmieniu skutkowałoby zaaprobowaniem odmiennego względem ustawy trybu postępowania w przypadku uszkodzenia sieci drenarskiej, z którego wynika, że kwestie odszkodowawcze z uszkodzeniem sieci drenarskiej reguluje Prawo wodne w trybie postępowania administracyjnego. Nie ma więc z jednej strony potrzeby regulować tej kwestii w akcie niższej rangi, z drugiej zaś, także i w tym przypadku rada gminy nie dostała kompetencji, aby kwestie postępowania z siecią drenarską i zakres odszkodowawczy w przypadku spowodowania szkód w tej sieci regulować w akcie prawa miejscowego.

Sąd podzielił także zarzut Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 16 ust. 1 oraz załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie obejmującym obszar terenów zamkniętych uchwały nr XVIII/201/12.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.

Powyższy przepis nie ma jednak zastosowania do terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 4 ust. 4 u.p.z.p.).

Stosownie natomiast do przepisu z art. 14 ust. 6 u.p.z.p. planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Z powyższego zatem wynika, że tereny zamknięte – stanowiące tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych – pozostają poza regulacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem tych, które ustalone zostały przez ministra właściwego do spraw transportu. Nadanie jednak obszarom statusu terenów zamkniętych wpływa na pewne działania organów gminy sporządzających i uchwalających plan miejscowy, gdyż zobligowane one zostały do ustalenia granic tych terenów oraz granic ich stref ochronnych. Polega to na naniesieniu stosowanych danych na część graficzną planu oraz na odpowiednim odniesieniu się do terenów zamkniętych w tekście uchwały. Ponadto objęcie zamierzeniami planistycznymi obszarów, na których znajdują się tereny zamknięte, wpływa na treść postanowień planu, w części graniczącej z tymi terenami - zwanej strefą ochronną, gdzie należy ustalić ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy (T. Bąkowski, Komentarz do art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostępny w wersji elektronicznej w programie informacji prawnej Lex). Powyższe nie ma jednak zastosowania do terenów zamkniętych, które zostały ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu. Wobec tych terenów należy przestrzegać zasad i reguł sporządzania planów określonych w cytowanej ustawie planistycznej. Znajduje przy tym oczywiście również zastosowanie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obligatoryjne elementy planu miejscowego, w tym przeznaczenia terenu, które wraz z rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego oraz sposobem zagospodarowania i warunków zabudowy terenu stanowi istotę planów miejscowych.

W realiach niniejszej sprawy w § 16 ust. 1 kontrolowanej uchwały Rada Gminy postanowiła że „Na terenie objętym planem określa się granice terenów zamkniętych – terenów linii kolejowej, oznaczonych na rysunku plany”. Odpowiednio też wskazany teren zamknięty został oznaczony w części graficznej planu. Jednakże zarówno w części tekstowej jak i graficznej nie zostały określone jakiejkolwiek ustalenia względem nich, w tym nie określono ich przeznaczenia, chociaż w świetle brzmienia cytowanych powyżej przepisów rada gminy była do tego zobowiązana. Wyłączenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 6 u.p.z.p. nie ma bowiem zastosowania w przypadku terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu, a tereny takie objęte zostały przedmiotowym planem miejscowym. W tej sytuacji zaniechanie ustalenia dla terenu zamkniętego wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., a zwłaszcza przeznaczenia terenu należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu, obligujące Sąd do stwierdzenia nieważ-

ności nie tylko § 16 ust. 1 przedmiotowej uchwały, ale również jej załącznika nr 1 we fragmencie obejmującym obszar terenów zamkniętych.

Wobec zatem przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 §1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt. I, II i III sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. IV znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.