



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2013 r.

Poz. 3910

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 44/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Paszowice

z dnia 31 sierpnia 2012 r. Nr XVII/128/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Bolkowice

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 15 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez właściwego zarządcę cieku”; § 7 ust. 16 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”; § 7 ust. 17 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę zbiornika wodnego”; § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”; § 9 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „zgodnie z warunkami określonymi przez właściwy zakład energetyczny”; § 9 ust. 8 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”; § 10 ust. 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych” zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;

IV. zasądza od Gminy Paszowice na rzecz skarżącego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

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 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Paszowice z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Bolkowice i wniósł o stwierdzenie nieważności jej:

- § 3 pkt 6k we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”,
 - § 3 pkt 10 lit.: c we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. g we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. h we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”,
 - § 7 ust. 12 we fragmencie R „1.09”,
 - § 7 ust. 15 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. b. we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”
 - § 7 ust. 16 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”,
 - § 7 ust. 17 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę zbiornika wodnego”,
 - § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. c we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”,
 - § 9 ust. 4 pkt 1 uchwały,
 - § 9 ust. 8 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”,
 - § 10 ust. 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”
- oraz załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami R. 1.09.

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. d, art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, Nr 164, poz 1587 ze zm.).

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że § 7 ust. 12 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Paszowice uchwalonego przez Radę Gminy Paszowice w dniu 27 listopada 2001 r. uchwałą Nr XXVIII/166/2001.

Rada mocą § 7 ust. 12 uchwały postanowiła, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R.1.01, R.1.02, R.1.03, R 1.04, R 1.05, R 1.06, R 1.07, R 1.08, R 1.09, R 1.10 obowiązują następujące ustalenia:

- przeznaczenie podstawowe: produkcja rolnicza z wykluczeniem zabudowy, przy czym za zgodne z przeznaczeniem podstawowym uznaje się:
- wykorzystywanie terenu do celów związanych z produkcją rolniczą z wykluczeniem zabudowy - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację usług agroturystycznych z wykluczeniem wszelkiej zabudowy - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,

- lokalizację niezbędnych dojazdów do pól - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację urządzeń melioracyjnych, w tym rowów, drenażu oraz innych urządzeń mających na celu skuteczne odprowadzenie wód opadowych oraz ochronę przed zalewaniem i podtapianiem obszarów rolnych oraz sąsiednich obszarów zainwestowanych - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych;
- przeznaczenie uzupełniające - nie dopuszcza się;
- zasady i standardy kształtowania zabudowy i urządzania terenu - ze względu na zakaz zabudowy nie określa się parametrów dotyczących: powierzchni zabudowy, minimalnej liczby miejsc postojowych minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, linii zabudowy, geometrii dachu, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy.

Z kolei w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Paszowice uchwalonego przez Radę Gminy uchwałą Nr XXVIII/166/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. teren oznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem R 1.09 został przeznaczony pod usługi komercyjne.

Organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy Paszowice z prośbą o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a ustaleniami studium. W odpowiedzi na powyższe wezwanie Wójt Gminy Paszowice wskazał, że kwestionowana regulacja planu nie jest niezgodna ze studium bowiem w studium funkcjonuje zapis stanowiący, że „dla pozostałych terenów przeznaczonych pod zabudowę opracowanie planów miejscowych należy podejmować w miarę potrzeb. Wskazany na rysunku studium zasięg zainwestowania należy traktować jako maksymalny zasięg, który w ramach planu miejscowego można wskazać pod zabudowę. Za zgodne ze studium uznaje się wykazywanie w planach miejscowych terenów mniejszych pod zainwestowanie niż wskazane w studium”. Ponadto w piśmie tym Wójt wyjaśnił, że celem wprowadzenia tego zapisu do studium, była właśnie taka sytuacja jaka wystąpiła przy sporządzaniu przedmiotowego planu tj. brak zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W piśmie tym wskazano także, że na terenie tym nie istnieje zabudowa i w planie nie została wprowadzona.

Organ nadzoru nie zgodził się z przedstawioną przez Gminę argumentacją. Zarzucając zaskarżonej uchwale niezgodność ze Studium Wojewoda wskazał, że zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rada dokonuje swego samoopraniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoopraniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium.

Zdaniem organu skoro więc w niniejszej sprawie nastąpiły zmiany w sposobie użytkowania terenu to zasadne jest rozważenie kwestii zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gdyż to właśnie w studium należy uwzględnić uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia terenu lub w przypadku zaistnienia takiej konieczności dokonać jego zmiany. Studium stanowi bowiem wyznacznik dla rady gminy co do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Za takim stanowiskiem przemawia również art. 32 u.p.z.p., który stanowi, że w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium

oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego, a rada gminy, na tej podstawie, podejmuje uchwałę o aktualności studium.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że postanowienia: § 3 pkt 6 lit. k we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 3 pkt 10 lit.: c we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. g we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. h we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. b. we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku, lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, 1, lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 17 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę zbiornika wodnego”, § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, lit. c we fragmencie: „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 9 ust. 4 pkt 1, § 9 ust. 8 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 10 ust. 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych” przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie: 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Motywuując powyższe organ nadzoru podniósł, że we wskazanych powyżej sytuacjach Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak: zarządca cieku, zarządca drogi, właściciel terenu lub użytkownik wieczysty. W jego ocenie postanowienia te wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- 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.

Zdaniem organu nadzoru w przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi z kolei wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. To bowiem Rada w przedmiotowej uchwale, powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonania określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. Kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich, w tym przypadku zarządców dróg i cieków. Wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa skarżący wskazał, iż organ stanowiący gminy, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę

- formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Zdaniem organu nadzoru - również przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908) stanowiąc, że: „Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach”, wprowadza wymóg działania jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy.

Zdaniem skarżącego przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Tymczasem zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami, określone zostały w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Paszowice wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów dotyczących kwestionowanych ustaleń planu dotyczących ewentualnych zasad określonych przez zarządców dróg i cieków wskazała, że regulacje te stanowią część informacyjną uchwały, a zawarte sformułowania są w istocie rzeczy stwierdzeniem pewnych faktów, które będą miały miejsce w momencie realizacji ustaleń planu, np.: w wypadku lokalizacji miejsc postojowych inwestor (niezależnie od ustaleń planu) będzie musiał wystąpić do zarządcy drogi i ustalić z nim na jakich zasadach będzie można lokalizować parkingi, przeprowadzać sieci infrastruktury. Takie samo postępowanie będzie konieczne przy lokalizowaniu reklam, wjazdów, zjazdów, skrzyżowań itp. Zdaniem organu umieszczenie takich zapisów w przedmiotowej uchwale było zasadne ze względu na przypomnienie inwestorom o konieczności zwrócenia się w procesie budowlanym do odpowiednich instytucji.

W dalszej części organ wyjaśnił, że większość zakwestionowanych przez Wojewodę regulacji wprowadzona została do planu na wniosek zarządców cieków oraz dróg i od ich wprowadzenia uzależnione jest pozytywne uzgodnienie lub zaopiniowanie projektu planu. Nie zgodził się przy tym z tezą zawartą w skardze, iż "Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak zarządca cieku, zarządca drogi...", gdyż uchwała w żadnym miejscu nie przewiduje konieczności uzyskiwania zgody żądanej z ww. instytucji.

W odniesieniu do kwestionowanych ustaleń planu dotyczących zgody właścicieli organ stwierdził, że regulacje te stanowią część informacyjną przedmiotowej uchwały, a nadto podniósł, że nie ma wątpliwości, iż realizacja sieci infrastruktury technicznej na prywatnych gruntach będzie wymagała zgody właścicieli i to na zasadach określonych w stosownych przepisach prawa (co zawiera przedmiotowa uchwała). Tak więc trudno zgodzić się z tezą, iż omawiane przepisy wprowadzają nową nie przewidzianą prawem procedurę uzyskiwania zgody, a omawiany zapis jedynie informuje o takiej konieczności, która niezależnie od treści uchwały i tak obowiązuje.

Ustosunkowując się do zarzucanego braku zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Paszowice organ podkreślił, że skarga obarczona jest istotnym błędem, gdyż kwestionuje ustalenia dla całego terenu rolnego R.1.09, którego większość posiada literalnie identyczny zapis jak w studium. W odniesieniu do merytorycznych zarzutów zawartych w skardze Rada Gminy poinformowała, iż – w zakresie zgodności ze studium Rada Gminy Paszowice - stoi na stanowisku, iż uchwalony plan miejscowy w pełni respektuje zapisy studium, gdyż dla terenów, dla których nie ma aktualnie możliwości wprowadzenia docelowych zapisów wynikających ze studium, pozostawiono zapisy zgodne z dotychczasowym sposobem zagospodarowania, co wręcz literalnie jest zgodne z zasadami określonymi w tekście studium.

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.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty 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 ze zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu 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.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, 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).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Paszowice z dnia 31 sierpnia 2012 r. (Nr XVII/128/2012) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Bolkowice.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 7 ust. 15 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 15 pkt 1 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez właściwego zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. a we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 16 pkt 1 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 7 ust. 17 pkt 1 lit. c we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę zbiornika wodnego”, § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 9 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „zgodnie z warunkami określonymi przez właściwy zakład energetyczny”, § 9 ust. 8 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 10 ust. 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych” zaskarżonej uchwały.

W powyższych regulacjach Rada Gminy Paszowice kreując wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz podejmując ustalenia dla poszczególnych terenów objętych planem uzależniła możliwość

dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak: zarządca cieków, zarządca drogi, właściciel terenu lub użytkownik wieczysty.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz warunków wskazanych przez powyższe podmioty wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez lokalnego prawodawcę zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają z kolei bez wątpienia 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 zatem wyłącznie rada jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy i tegoż prawa nie może scedować na inny podmiot. Zgodnie bowiem z art. 3 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, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji). Z tego też względu nie sposób zaaprobować wprowadzenia w powyższych regulacjach planu miejscowego uzależnienia możliwości realizacji inwestycji (lokalizacji miejsc postojowych, przekształcenia w kanalizację deszczową rowów znajdujących się w liniach rozgraniczających dróg, lokalizacji w liniach rozgraniczających tereny komunikacji sieci uzbrojenia technicznego, lokalizacji urządzeń technicznych, lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych w liniach rozgraniczających tereny komunikacji publicznej, prowadzenie działań mających na celu ochronę przed powodzią, lokalizacji nowych oraz modernizację i konserwację istniejących obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej służących regulacji cieków, lokalizacji budowli drogowych takich jak: mosty, przeprawy, prowadzenie działań mających na celu regulację i utrzymanie cieków oraz zapewnienie prawidłowego spływu wód powierzchniowych, realizacji towarzyszących obiektów i budowli inżynierskich, zatok autobusowych, chodników ścieżek rowerowych i pieszo-rowerowych oraz niezbędnych urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu, prowadzenie sieci uzbrojenia podziemnego w przylegających do dróg terenach, lokalizacji usług podstawowych w terenach mieszkalnictwa) od stanowiska podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.

Ponadto należy również podzielić twierdzenia skarżącego, iż powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587) ustalenia w miejscowym planie 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. W rezultacie za niedopuszczalne należy uznać uregulowanie zasad

modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej poprzez uzależnienie dopuszczalności wykonania określonych czynności od zgody podmiotów trzecich, zwłaszcza w sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Powyższe, uzasadnia orzeczenie o nieważności wskazanych postanowień zaskarżonej uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd nie podzielił już jednak twierdzeń Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 7 ust. 12 niniejszej uchwały oraz rysunku planu w zakresie obszaru R „1.09” jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

W § 7 ust. 12 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Paszowice postanowiła, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R.1.01, R.1.02, R.1.03, R 1.04, R 1.05, R 1.06, R 1.07, R 1.08, R 1.09, R 1.10 obowiązują następujące ustalenia:

- przeznaczenie podstawowe: produkcja rolnicza z wykluczeniem zabudowy, przy czym za zgodne z przeznaczeniem podstawowym uznaje się:
- wykorzystywanie terenu do celów związanych z produkcją rolniczą z wykluczeniem zabudowy - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację usług agroturystycznych z wykluczeniem wszelkiej zabudowy - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację niezbędnych dojazdów do pól - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację urządzeń melioracyjnych, w tym rowów, drenażu oraz innych urządzeń mających na celu skuteczne odprowadzenie wód opadowych oraz ochronę przed zalewaniem i podtapianiem obszarów rolnych oraz sąsiednich obszarów zainwestowanych - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych,
- lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej - na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych;
- przeznaczenie uzupełniające - nie dopuszcza się;
- zasady i standardy kształtowania zabudowy i urządzenia terenu - ze względu na zakaz zabudowy nie określa się parametrów dotyczących: powierzchni zabudowy, minimalnej liczby miejsc postojowych, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, linii zabudowy, geometrii dachu, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy.

Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Paszowice uchwalonego przez Radę Gminy w dniu 27 listopada 2001 r. (Nr XXVIII/166/2001) tereny te jakkolwiek zostały przeznaczone w części graficznej pod usługi komercyjne, to jednak w tekście studium przyjęto równocześnie, że na etapie opracowywania planu miejscowego może dojść do istotnej korekty (ograniczenia) w zasięgu zainwestowania, a za zgodne ze studium uznano wskazywanie w planach miejscowych terenów mniejszych pod zainwestowanie, niż wskazane w studium. Dopuszczono równocześnie - dla pozostałych terenów przeznaczonych pod zabudowę - możliwość opracowywania planów miejscowych w miarę potrzeb.

W realiach niniejszej sprawy organ stanowiący gminy skorzystał z powyższego uprawnienia i w sytuacji braku zgody właściwego ministra na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, a zatem braku możliwości wprowadzenia docelowych postanowień wynikających ze Studium, przyjął w miejscowym planie regulacje zgodne z dotychczasowym sposobem zagospodarowania. W rezultacie, w przypadku tak elastycznych postanowień Studium, o których wspomniano powyżej, nie sposób przyjąć, że między § 7 ust. 12 badanej uchwały, a postanowieniami aktualnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zachodzi niezgodność obligująca Sąd do stwierdzenia nieważności tych przepisów oraz załącznika graficznego w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami R.1.09.

Określony bowiem w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymóg zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium związany jest z obowiązkiem realizowania założeń przyjętej w studium polityki planistycznej. Stopień jednak związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że wiązanie to może być silniejsze lub słabsze. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12, cbosa). Tym samym skoro w realiach niniejszej sprawy organ stanowiący gminy uchwalając studium przeznaczył docelowo niniejsze obszary pod usługi komercyjne, a jednocześnie – uelastyczniając postanowienia Studium - dopuścił możliwość określenia w planach miejscowych mniejszych terenów pod zainwestowanie, niż te wskazane w studium, to skorzystanie w realiach niniejszej sprawy z tegoż uprawnienia nie może być kwalifikowane jako sprzeczne z zasadami sporządzania planu miejscowego. Z tych też względów skarga Wojewody w niniejszym zakresie podlegała oddaleniu.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 - orzekł jak w pkt. I sentencji, natomiast nie podzielając twierdzeń skarżącego co do braku zgodności niniejszej uchwały ze Studium – na podstawie art. 151 p.p.s.a. - oddalił skargę. Orzeczenie w pkt. III znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.