



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2013 r.

Poz. 5271

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 320/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 czerwca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 czerwca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prusice

z dnia 28 listopada 2012 r. nr XLII/263/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Wszemirów

- I. stwierdza nieważność: § 15 ust. 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z ich zarządcą”, § 15 ust. 6 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 15 ust. 9 we fragmencie „na koszt i na wniosek zainteresowanych inwestorów, w porozumieniu z odpowiednim zarządcą sieci”, § 16 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmentach „budowlanej”, § 17 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmentach „budowlanej”, § 18 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmentach „budowlanej”, § 19 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmentach „budowlanej”, § 21 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmentach „budowlanej”, § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części wymienionej w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Miasta i Gminy Prusice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 28 listopada 2012 r. nr XLII/263/12 Rada Miasta i Gminy Prusice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Wszemirów. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647), oraz w związku z uchwałą nr XXV/171/08 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Wszemirów, po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami „Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prusice” uchwalonej uchwałą nr XXI/119/11 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 15 listopada 2011 r.

W rozdziale 1 uchwały zawarto ustalenia ogólne, a w rozdziale 2 ustalenia szczegółowe. W rozdziale 3 znalazły się ustalenia dla terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi, a w rozdziale 4 przepisy końcowe.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę Rady Miasta i Gminy Prusice wniósł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda zaskarżył § 15 ust. 2 uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z ich zarządcą”, § 15 ust. 6 „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” oraz § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, zarzucając Radzie Miasta i Gminy Prusice podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nadto skargą objęto § 15 ust. 9 uchwały we fragmencie „na koszt i na wniosek zainteresowanych inwestorów, w porozumieniu z odpowiednim zarządcą sieci” i zarzucono Radzie Miasta i Gminy Prusice podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.). Wojewoda zaskarżył również § 16 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej” oraz § 21 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”, zarzucając podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionych przepisów uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że rada w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z ich zarządcą”, § 15 ust. 2 „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” oraz § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) lub uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak: zarządca drogi czy zarządca sieci. Przepisy te zamieszczono między innymi wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach ustaleń szczegółowych uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem skarżącego wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 (uzgodnień), określonych podmiotów (np. zarządcy drogi) stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. W tym kontekście skarżący przywołał zasadę niedomniemywania kompetencji, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), a także zwrócono uwagę na 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), który stanowi, 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”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał. Dodatkowo kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Zgodnie z art. 20 pkt. 8 ustawy o drogach publicznych do kompetencji zarządcy drogi należy: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Należy zatem zauważyć, że 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzą także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Następnie skarżący wskazał, że w § 15 ust. 9 zaskarżonej uchwały rada zapisała: „Dopuszcza się skablowanie lub przebudowę odcinków istniejącej napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia, na koszt i na wniosek zainteresowanych inwestorów, w porozumieniu z odpowiednim zarządcą sieci.”. Powyższym uregulowaniem zobowiązano wnioskodawców przebudowy linii energetycznej do pokrycia kosztów tej przebudowy, w porozumieniu z odpowiednim zarządcą sieci. W ocenie skarżącego zamieszczenie tego typu regulacji w planie miejscowym jest niedopuszczalne z uwagi na zakres i treść tego opracowania, a także na charakter wprowadzonych zobowiązań. Plan miejscowy ma bowiem służyć ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określeniu sposobów ich zagospodarowania (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jego regulacje powinny zatem odnosić się do nieruchomości objętych planem. Nie sposób uznać postanowienia o kosztach przebudowy sieci elektroenergetycznej (ani zresztą żadnych innych instalacji, urządzeń, budynków czy budowli) za regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Choć ustawodawca, wskazując na ten element planu, użył tak szerokiego, niedookreślonego sformułowania, to jednak należy uwzględnić, że plan miejscowy jest aktem administracyjnym, stanowiącym źródło praw i obowiązków jego adresatów. Nie sposób przyjąć, by w demokratycznym państwie prawnym możliwe było wprowadzanie tą drogą regulacji gwarantujących jednej ze stron określonego stosunku cywilnoprawnego pokrycie kosztów inwestycji przez drugą stronę tego stosunku. Zagadnienie to powinno być wyłącznie przedmiotem umowy zawartej pomiędzy inwestorem a zarządcą danej sieci. Trzeba bowiem mieć na względzie, że art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny pozwala stronom zawierającym umowę ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. To, że zarządca sieci i inwestor powinni działać w porozumieniu wynika właśnie z łączącego ich stosunku cywilnoprawnego, a nie z regulacji uchwalonej przez radę gminy. Powyższe przesądza – zdaniem wojewody – o istotnym naruszeniu prawa przez § 15 ust. 9 kwestionowanej uchwały we wskazanym fragmencie.

W dalszej części skargi wskazano, że w § 16 ust. 2, § 17 ust. 2, § 18 ust. 2, § 19 ust. 2, § 20 ust. 2, oraz § 21 ust. 2 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określono zasady scalania i podziału nieruchomości. W zapisach tych ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realiza-

cji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Wobec powyższego – zdaniem wojewody – ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych.

Równocześnie skarżący wskazał na art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. W tym miejscu należy dodać, iż zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jedynie ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Rada mogła więc określić wyłącznie minimalną powierzchnię działek budowlanych, jednak nie w treści przepisu, który zawiera szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej uwzględnienie w całości. Przyznano, iż Rada Miasta i Gminy Prusice przeanalizowała zaskarżoną uchwałę i zgadzając się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego stwierdziła, iż podejmując skarżone fragmenty uchwały przekroczyła swoje uprawnienie ustawowe.

Podczas rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 18 czerwca 2013 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego potrzymała skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omawiając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miasta i Gminy Prusice. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Należy bowiem podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to, co powiedziano powyżej do

rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Miasta i Gminy Prusice podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności trzeba powiedzieć, że przepisy § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z ich zarządcą”, § 15 ust. 6 „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 23 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” oraz § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zostały wydane bez podstawy prawnej i są nieważne. Stwierdzić bowiem należało, iż brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania uzgodnienia od zarządcy sieci na wpięcie do tejże sieci. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) w związku 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) nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z zarządcą sieci. Przepis ten nakazuje bowiem radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami odpowiednich sieci. Zdaniem sądu w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli natomiast chodzi o uzgodnienia z zarządcą drogi (§ 23 ust. 2 pkt 4 i 5 zaskarżonej uchwały), to również brak jest kompetencji dla rady gminy do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu te przepisy uchwały stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260), który stanowi, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Skoro zatem kwestia formy działania zarządcy drogi jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest powtarzanie tej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest na przykład zaskarżona uchwała. Wobec tego trzeba stwierdzić, że gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą form działania zarządców dróg.

Następnie należy wskazać, że § 15 ust. 9 zaskarżonej uchwały we fragmencie „na koszt i na wniosek zainteresowanych inwestorów, w porozumieniu z odpowiednim zarządcą sieci” również został podjęty bez podstawy prawnej. W ocenie sądu rozpatrującego niniejszą sprawę kwestionowany fragment narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem rada wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tego, kto ponosi koszty ewentualnych robót budowlanych stanowi nieuprawnione wykroczenie poza sferę władztwa planistycznego gminy. Jest to również nieuprawnione wkroczenie rady w sferę prawa cywilnego, choć nie był słuszny zarzut skargi, że doszło do naruszenia w tym wypadku art. 3531 Kodeksu cywilnego, ponieważ przepis ten statuuje swobodę autonomii stron przy zawieraniu umów na gruncie prawa prywatnego i uchwała planistyczna rady gminy nie może go naruszyć. Przyjęty przez radę przepis § 15 ust. 9 zaskarżonej uchwały mógłby sugerować ewentualnym stronom umów, że są one zobowiązane do takiego ułożenia łączących je stosunków, aby odpowiadało ono temu przepisowi uchwały. Trudno jednak uznać, że stanowi on samoistne naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego, albowiem przepis ten nie jest elementem czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego, lecz aktem prawa miejscowego. Skoro jednak zaskarżony przepis uchwalony został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należało stwierdzić jego nieważność w stosownym fragmencie.

Przechodząc dalej wypada odnieść się do zarzutów skarżącego dotyczących § 16 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej” oraz § 21 ust. 2 pkt 1 i 2 we fragmencie „budowlanej”. Sąd rozpoznający skargę podzielił zarzut skarżącego, że wskazane fragmenty uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do wskaźników i parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię działek rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada jest zobowiązana określić

szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie do omawianej uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice, należało stwierdzić nieważność wskazanych fragmentów zaskarżonej uchwały, albowiem przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień nie kwestionowała także strona przeciwna, uznając ich zasadność w całości. Wobec tego zatem, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).