



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4949

WYROK NR SYGN. AKT IISA/WR 138/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

- Alicja Palus /sprawozdawca/
- Mieczysław Górkiewicz
- Anna Siedlecka

Protokolant

- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie

z dnia 12 października 2012 r. Nr XLVI/177/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Ścinawa

I. stwierdza nieważność § 14 ust. 2, § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, ust. 2 pkt a) we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a) i ust. 6 pkt a) we fragmentach „na warunkach określonych przez dysponenta sieci”

II. dalej idącą skargę oddala;

III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;

IV. zasądza od Rady Miejskiej w Ścinawie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł /słownie: dwieście czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.

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.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLVI/177/12 z dnia 12 października 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Ścinawa. Teren zabudowy produkcyjno - usługowej w mieście Ścinawa -działka numer ewidencyjny 77/3. Zaskarżonej uchwale zarzucił podjęcie jej:

- § 6 ust. 4 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1, art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej u.p.z.p.),

- § 14 ust. 2 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.),

- § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, ust. 2 pkt a) we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a) i ust. 6 pkt a) we fragmentach „na warunkach określonych przez dysponenta sieci” z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 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 r., Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) oraz § naruszeniem 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908).

W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 4, § 14 ust. 2, § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, ust. 2 pkt a) we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a) i ust. 6 pkt a) we fragmentach „na warunkach określonych przez dysponenta sieci” niniejszej uchwały.

Motywuując zasadność złożenia skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że Rada Miejska podejmując niniejszy plan - w zanegowanym zakresie - naruszyła zasady sporządzania planu, powodując – w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały. Określając bowiem przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem PU i stanowiąc w zakresie przeznaczenia podstawowego dla tego terenu Rada w § 6 ust. 1 uchwały wskazała, że przeznaczenie podstawowe to teren zabudowy produkcyjno-usługowej. W ust. 4 Rada przyjęła natomiast, że : „Na terenie o którym mowa w ust. 1 dopuszcza się wspólne lub samodzielne występowanie funkcji produkcyjnej i usługowej.” Zdaniem Wojewody użycie we wskazanej regulacji zwrotu „lub” oznacza, że dla tego obszaru dopuszczalne jest inne, nieprzewidziane w planie przeznaczenie. Zwrot „wspólne lub samodzielne”, w przekonaniu organu nadzoru, wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych, pozwalający wykonawcy uchwały na określenie innych przeznaczeń tego terenu. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 6 ust. 4 uchwały oznacza, że wykonawca uchwały i podmiot zagospodarowujący obszar objęty jego ustaleniami, będzie mógł ten obszar zagospodarować w sposób inny, niż przewidują to ustalenia planu. Tymczasem mając na uwadze racjonalność działania ustawodawcy, należy dojść do przekonania, że skoro powierzył on radzie gminy uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i określenie w nim, jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan ten jest uchwalany, Rada wykonując ten obowiązek nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Co więcej, Rada określając przeznaczenie terenów nie jest władna do zawierania w treści planu zapisów dopuszczających możliwość wprowadzenia na tym terenie przeznaczenia innego niż przewidują to ustalenia planu tj. wprowadzenia bądź to zabudowy produkcyjnej samodzielnie występującej bądź też samodzielnie występującej zabudowy usługowej. W tym kontekście Wojewoda podkreślił, że ustalenia planu przewidziane w § 6 ust. 1 uchwały przewidują łącznie występującą zabudowę produkcyjno-usługową jako przeznaczenie podstawowe terenu PU. Tymczasem

regulacją § 6 ust. 4 uchwały Rada zezwoliła na terenie PU na przeznaczenie samodzielne zabudowy produkcyjnej bądź samodzielnie występujących usług. W ocenie organu nadzoru zapis ten oznacza w istocie zmianę przeznaczenia terenu poza procedurą przewidzianą w art. 17 w zw. z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda uznał, że skoro zaskarżona uchwała w § 6 ust. 4 wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych planu, a tym samym dopuszcza możliwość zagospodarowania tego terenu w sposób inny, niż przewidziała Rada, w sytuacji, gdy ustawodawca zobowiązał Radę do jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu, w tym zakresie naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadniając z kolei konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały Wojewoda wskazał, że w powyższym przepisie lokalny prawodawca ustalając warunki i zasady obsługi terenów w zakresie komunikacji, przyjął, że zakazuje się bezpośrednich zjazdów z terenu opracowania planu na drogę krajową nr 36. Zdaniem organu nadzoru stanowiąc w powyższym zakresie Rada przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), jak też naruszyła postanowienia ustawy o drogach publicznych, określającej w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Wedle bowiem art. 29 ust. 1 tej ustawy, 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. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi zatem prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych, a zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. W tym kontekście Wojewoda zauważył, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto woła ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wreszcie organ nadzoru zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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.

W dalszej części organ nadzoru stwierdził, że również poszczególne zapisy § 15 uchwały istotnie naruszają przepisy prawa. Rada w § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, ust. 2 pkt a) we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a) i ust. 6 pkt a) we fragmentach „na warunkach określonych przez dysponenta sieci” niniejszej uchwały, uzależniła zasady wyposażania obszaru objętego planem w urządzenia infrastruktury technicznej tj. zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzanie ścieków bytowych i kanalizacyjnych po ich rozbudowie, a także zasilanie energetyczne obszaru objętego planem z istniejących sieci elektroenergetycznych, stacji transformatorowych lub z projektowanej sieci i stacji transformatorowych, realizację sieci telekomunikacyjnych na obszarze objętym planem poprzez rozbudowę istniejącego systemu telekomunikacyjnego miasta Ścinawa lub realizację sieci innego operatora, od warunków określonych odpowiednio przez dysponenta wodociągu, kanalizacji, sieci.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykracza 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 i doprecyzowanych cytowanym już § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem zgodnie z przyjętą techniką legislacyjną działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy.

Odpowiadając na powyższą skargę organ przedłożył tutejszemu Sądowi pismo z dnia 9 stycznia 2013 r., z którego wynika, że zapis § 14 pkt 2 niniejszej uchwały wynika bezpośrednio z faktu, iż droga krajowa nr 36 na przedmiotowym odcinku została zaliczona do dróg klasy G. W związku z tym zgodnie z obowiązującymi przepisami aby zapewnić bezpieczeństwo i płynność ruchu należy ograniczać zjazdy z takiej drogi i gdy istnieje możliwość to lokalizować je na drogach klas niższych. Taka interpretacja przedstawiona jest również w decyzji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nr GDDKiA-0/WR.Z-3-ab-4251-67.5/11 z dnia 06.12.2011 dotyczącej lokalizacji zjazdu publicznego z drogi krajowej nr 36 na dz. nr 77/3 w m. Ścinawa, którą otrzymał właściciel terenu zanim rozpoczęła się procedura planistyczna oraz we wniosku ww. jednostki nr GDDKiA-0/Wr-P5-rm/4390/MPZP/1 11/2012 z dnia 14.03.2012 złożonym do przedmiotowego planu.

Ponadto organ wyjaśnił, że postanowienia § 15 przedmiotowej uchwały wynikają z wymogów stawianych przez właścicieli i operatorów infrastruktury technicznej, w tym przypadku z wymogów TAURON Polska Energia. Zapisy te zgodne są z przepisami odrębnymi, które nakładają na inwestorów obowiązek występowania o warunki techniczne i obowiązek uzgadniania z właścicielami infrastruktury wszelkich działań związanych z remontami, przebudową i budową sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej. Umieszczane w planie regulacje, wymagane przez właścicieli infrastruktury nie są sprzeczne z obowiązującym prawem i informują przyszłych inwestorów o obowiązkach wynikających z przepisów odrębnych. Nie nakładają jednak żadnych dodatkowych wymogów. Ich brak skutkuje z kolei uzyskiwaniem negatywnych opinii do planu.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 23 maja 2013 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał stanowisko zawarte uprzednio w skardze.

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).

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 Miejskiej w Ścinawie z dnia 12 października 2012 r. (Nr XLVI/177/12) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ścinawa. Teren zabudowy produkcyjno-usługowej w mieście Ścinawa – działka numer ewidencyjny 77/3.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 14 pkt 2, § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, ust. 2 pkt a) we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a) i ust. 6 pkt a) we fragmentach „na warunkach określonych przez dysponenta sieci”.

Przede wszystkim wskazać należy, że – jak słusznie zauważył Wojewoda Dolnośląski – Rada Miejska w Ścinawie ustalając warunki i zasady obsługi terenów w zakresie komunikacji i wprowadzając w § 14 pkt 2 niniejszej uchwały zakaz bezpośrednich zjazdów z terenu opracowania planu na drogę krajową nr 36 przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Określając bowiem powyższe zasady lokalny prawodawca nie był uprawniony do wypowiedzania się co do ograniczenia zjazdów. Jakkolwiek zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, to jednak w ramach powyższej kompetencji lokalny prawodawca zobligowany jest do określenia w niniejszym akcie – w myśl § 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) - takich elementów jak: 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. Nie jest już jednak upoważniony do podjęcia regulacji w przedmiocie zakazu zjazdów na drogę publiczną.

Kwestie bowiem związane z dostępnością z terenu nieruchomości do drogi publicznej stanowią prerogatywę zarządcy dróg. Tym samym tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej – m.in. w art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007, Nr 19, poz. 115 ze zm.) - i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy w przedmiocie zakazu bezpośredniego zjazdu z terenu opracowania planu na drogę krajową nr 36 jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Ustalenia planu nie mogą bowiem odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów, jak też wjazdów, gdyż organem decydującym w tym przedmiocie jest zarządca drogi. Ponadto należy także zauważyć, że lokalny prawodawca nie może również tracić z pola widzenia tego, iż podejmując regulacje w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać to, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Tym samym zakwestionowana przez Wojewodę regulacja – jako sprzeczna z postanowieniami ustawy - podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Z przedstawionych wyżej względów Sąd podzielił zarzut Wojewody wskazujący, że Rada w ramach określenia zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej nie posiada kompetencji do wprowadzanie w planie zakazów lokalizowania zjazdów na drogę publiczną.

Sąd nie miał także wątpliwości co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 15 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta wodociągu”, § 15 ust. 2 pkt a we fragmencie „na warunkach określonych przez dysponenta kanalizacji”, ust. 3 pkt a i ust. 6 pkt a we fragmentach „na warunkach określonych przez Dysponenta sieci”.

W powyższych regulacjach Rada Miejska w Ścinawie ustalając zasady wyposażania obszaru objętego planem w urządzenia infrastruktury technicznej, uzależniła warunki zaopatrzenia w wodę pitną z istniejącego wodociągu miejskiego oraz odprowadzania ścieków bytowych i poprodukcyjnych do istniejącej kanalizacji od ustalonych przez dysponenta wodociągu czy też kanalizacji warunków. Podobnie też kształtując zasady zaopatrzenia w energię elektryczną oraz usługi telekomunikacyjne, lokalny prawodawca przyjął, że zasilanie energetyczne obszaru objętego planem z istniejących sieci elektroenergetycznych, stacji transformatorowych lub z projektowanych sieci transformatorowych, jak też zasady realizacji sieci telekomunikacyjnych lub sieci innego operatora ustala się na warunkach określonych przez dysponenta sieci.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od warunków wskazanych przez powyższe podmioty wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez lokalnego prawodawcę zasad wyposażania obszaru objętego planem w urządzenia infrastruktury technicznej 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 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 sprawowania władztwa planistyczne i nie może tego 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 zasad wyposażania obszaru objętego planem w urzędzenia infrastruktury technicznej od stanowiska podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.

Ponadto – jak słusznie zauważył Wojewoda Dolnośląski - powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia – w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. - w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i skonkretyzowanych we wspomnianym § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd nie podzielił już jednak twierdzeń organu nadzoru co do konieczności stwierdzenia nieważności § 6 ust. 4 zaskarżonej uchwały. W powyższej regulacji Rada Miejska w Ścinawie postanowiła, że na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem P,U - dla którego ustalono jako przeznaczenie podstawowe teren zabudowy produkcyjno-usługowej – dopuszcza się wspólne lub samodzielne występowanie funkcji produkcyjnej i usługowej. W ocenie Sądu użyty w powyższym przepisie zwrot „wspólnie lub samodzielnie” nie wprowadza otwartego katalogu przeznaczeń podstawowych, pozwalających wykonawcy uchwały na określenie innego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem P, U niż to uregulowane przez lokalnego prawodawcę. W tym przypadku wykonawca uchwały będzie musiał bowiem operować w obrębie przeznaczenia wskazanego przez lokalnego prawodawcę, a które zostało określone w sposób mieszany: produkcyjno-usługowy. Ponadto należy zauważyć, że przypisanie terenowi przeznaczenia produkcyjno-usługowego nie oznacza, że na wskazanym obszarze dopuszczalne jest wyłącznie zagospodarowanie terenu w sposób mieszany. W ocenie Sądu w przypadku tak oznaczonego przeznaczenia podstawowego możliwe jest również jednoczesne przyjęcie, iż przewidziane funkcje usługowe i produkcyjne mogą występować zarówno łącznie jak i samodzielnie.

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 podzielał wskazanych powyżej twierdzeń skarżącego – 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.