



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lipca 2013 r.

Poz. 4277

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 110/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 29 października 2012 r. nr XXIV/192/12

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 3 pkt 1 lit. b, § 7 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit a we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit b, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „za zgodą ich zarządcy”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. d we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci” § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, § 11 ust. 2 pkt 7 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”, § 16 ust. 2 pkt 2 i 3, § 16 ust. 3 i 4, § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Oborniki Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr XXIV/192/12 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie i wniósł o stwierdzenie nieważności jej:

- § 6 ust. 3 pkt. 1 lit. b z uwagi na podjęcie z istotnym naruszeniem art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.);
- § 7 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „za zgodą ich zarządcy”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt. 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. d we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, § 11 ust. 2 pkt 7 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”, § 16 ust. 2 pkt 2 i 3, § 16 ust. 3 i 4, § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 z uwagi na podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 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.) 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).

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru wyjaśnił, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich w § 6 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały wprowadziła obowiązek podjęcia ratowniczych badań archeologicznych poprzedzających działania inwestycyjne na obszarach stanowisk archeologicznych oraz przeprowadzenia ich na koszt inwestora. Tymczasem kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika więc, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W rezultacie zdaniem organ nadzoru zakwestionowany przepis uchwały podjęty został z przekroczeniem granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa, czym też organ naruszył art. 7 Konstytucji.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że Rada Miejska w § 7 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 2 pkt 4, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a, § 11 ust. 2 pkt. 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. d, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, § 11 ust. 2 pkt 7, § 15 ust. 1 pkt 4, § 16 ust. 2 pkt 2 i 3, § 16 ust. 3 i 4, § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody zarządcy drogi, sieci czy rowów melioracyjnych.

Zdaniem organu nadzoru 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, których zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano

w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem wspomniane zasady 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.

Analizując postanowienia § 7 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 2 pkt 4, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. d, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, § 11 ust. 2 pkt 7, § 15 ust. 1 pkt 4, § 16 ust. 2 pkt 2 i 3, § 16 ust. 3 i 4, § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały Wojewoda wskazał, że 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 zarządców, czyli ich ustawowych kompetencji. Wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale, gdyż zobowiązane są do przestrzegania kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa. W tym kontekście Wojewoda nadmieniał również, że kwestie związane z lokalizacją obiektów w pasie drogowym należą, zgodnie z art. 20 ustawy o drogach publicznych, do właściwości zarządców dróg i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do powtarzania lub konkretyzowania tych zadań.

W odpowiedzi na skargę organ odnośnie zarzutu względem § 11 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i wskazał, że w wymienionych powyżej punktach uchwały nie występują zakwestionowane przez Wojewodę postanowienia i w rezultacie wniósł o odrzucenie skargi w tym zakresie. Natomiast wobec pozostałych zarzutów skargi organ zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego i wniósł o wyeliminowanie kwestionowanych postanowień z obrotu prawnego. Na rozprawie wyznaczonej na dzień 16 kwietnia 2013 r. pełnomocnik Wojewody odnosząc się do wniosku o odrzucenie skargi w zakresie czterech kwestionowanych przepisów uchwały wyjaśnił, że wniosek kasacyjny dotyczy całości zapisu, a nie fragmentu, a przywołane w skardze fragmenty tekstu dotyczą przepisów wymienionych po przecinku.

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 jakiekolwiek 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 Obornikach Śląskich z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności jej § 6 ust. 3 pkt 1 lit. b z uwagi na istotne naruszenie art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

W powyższym przepisie Rada Miejska w Obornikach Śląskich postanowiła, że „dopuszczalne jest lokalizowanie inwestycji na terenie stanowiska archeologicznego, pod warunkiem przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie przeprowadzenie tejże inwestycji. W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt Inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi uprawnionym do ich wykonywania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu”.

Zdaniem Sądu powyższy przepis uchwały podjęty został z przekroczeniem przez organ stanowiący gminy przyznanych jej ustawowo kompetencji, a ponadto stanowi nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie bowiem z jej art. 31 ust. 1a pkt 2 osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego – jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Natomiast w myśl ust. 2 tego artykułu, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z kolei stosownie do ust. 3 art. 31 cyt. ustawy, egzemplarz dokumentacji badań, o których mowa w ust. 1, podlega po ich zakończeniu nieodpłatnemu przekazaniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków.

Ponadto w art. 32 ust. 1 niniejszej ustawy prawodawca zobowiązał każdego, kto w trakcie robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem do: wstrzymania wszelkich robót budowlanych mogących uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczenia, przy użyciu dostępnych środków, tego przedmiotu i miejsca jego odkrycia, niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Skoro zatem kwestie związane z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych w sposób kompleksowy unormowane zostały w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy pojmować jako wykroczenie poza przyznaną radzie gminy kompetencję do regulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ponadto stanowi również modyfikację materii ustawowej. Określenie bowiem tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany

w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Z tych też powodów zakwestionowany przez organ nadzoru przepis § 6 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 października 2012 r. (nr XXIV/192/12) podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd podzielił także twierdzenia Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 7 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „za zgodą ich zarządcy”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. d we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci” § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, § 11 ust. 2 pkt 7 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”, § 16 ust. 2 pkt 2 i 3, § 16 ust. 3 i 4, § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały.

W powyższych regulacjach Rada Miejska w Obornikach Śląskich określając wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz przepisy szczegółowe dla wyznaczonych terenów w granicach ich linii rozgraniczających uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak: zarządca drogi, zarządca sieci, zarządca terenu, właściciel nieruchomości.

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 sędować 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 wyrażnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji). Z tego też względu nie sposób zaaprobować wprowadzenia w powyższych regulacjach planu miejscowego uzależnienia możliwości realizacji inwestycji 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. Odnosząc się do wniosku organu w przedmiocie odrzucenia skargi w zakresie czterech kwestionowanych przepisów uchwały, wskazać należy, że wnioskiem kasacyjnym objęty jest cały przepis § 11 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i, a nie ich fragmenty.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 - orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. III znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.