



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1449

WYROK NR II SA/WR 604/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 października 2013 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych
w obrębie 3 miasta Strzegom**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Mieczysław Górkiwicz
– Ireneusz Dukiel /sprawozdawca/
– Alicja Palus

Protokolant starszy sekretarz sądowy

– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Strzegomiu

z dnia 30 stycznia 2013 r. nr 10/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych
w obrębie 3 miasta Strzegom

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 6 pkt 4 lit. a, § 2 ust. 6 pkt 5 lit. c oraz lit. d, § 2 ust. 6 pkt 6 lit. b oraz lit. c, § 2 ust. 6 pkt 7 lit. a oraz lit. d, § 2 ust. 6 pkt 8 lit. d, § 2 ust. 6 pkt 9 lit. g, § 2 ust. 6 pkt 10 lit. a, § 2 ust. 6 pkt 11 lit. f oraz lit. g, § 2 ust. 6 pkt 12 lit. c, § 2 ust. 6 pkt 13 lit. h oraz lit. j zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza nieważność załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: B.1.Uz, B.2.UH, B.5.UK, B.7.UI, B.10.UI, B.11.UI, B.14.U/A, C.2.UI, C.16.UI, C.17.UI, C.19.UI, C.21.UI, C.5.MW, D.2.MW, D.6.MW.3.UI, D.3.UI, D.9.UI, E.1.UI, E.14.UK, E.4.MW/U, E.5.MW/U, F.5.UI, F.6.UI, G.2.KS, G.24.K, H.1.MW, I.18.UI, I.21.UH, I.19.MN/U, I.30.MN/U, J.7.MW, K.18.MW, K.21.UI;
- III. dalej idącą skargę oddala;
- IV. zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt I i II wyroku nie podlega wykonaniu w całości;
- V. zasądza od Gminy Strzegom na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Strzegomiu uchwałą nr 10/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie 3 miasta Strzegom.

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zakwestionował: § 2 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „zarówno” oraz „jak i w przyległym pasie drogowym”, § 2 ust. 6 pkt 4 lit. a, § 2 ust. 6 pkt 5 lit. c oraz lit. d, § 2 ust. 6 pkt 6 lit. b oraz lit. c, § 2 ust. 6 pkt 7 lit. a oraz lit. d, § 2 ust. 6 pkt 8 lit. d, § 2 ust. 6 pkt 9 lit. g, § 2 ust. 6 pkt 10 lit. a, § 2 ust. 6 pkt 11 lit. f oraz lit. g, § 2 ust. 6 pkt 12 lit. c, § 2 ust. 6 pkt 13 lit. h oraz lit. j, a także załącznik graficzny w części określającej przeznaczenie terenów: B.1.Uz, B.2.UH, B.5.UK, B.7.UI, B.10.UI, B.11.UI, B.14.U/A, C.2.UI, C.16.UI, C.17.UI, C.19.UI, C.21.UI, C.5.MW, D.2.MW, D.6.MW, D.3.UI, D.9.UI, E.1.UI, E.14.UK, E.4.MW/U, E.5.MW/U, F.5.UI, F.6.UI, G.2.KS, G.24.K, H.1.MW, I.18.UI, I.21.UH, I.19.MN/U, I.30.MN/U, J.7MW, K.18.MW, K.21.UI uchwały, zarzucając Radzie Miejskiej podjęcie skarżonych fragmentów z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013, poz. 260, w skrócie u.d.p.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., w skrócie u.p.z.p.).

Skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w § 2 ust. 5 uchwały, Rada uregulowała wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, wskazując, że „na obszarze zabudowy mieszkaniowej i na terenach komunikacji obsługujących zabudowę wyklucza się lokalizację urządzeń reklamowych wolno stojących, zarówno na terenie działek jak i w przyległym pasie drogowym”. Kwestionując przytoczony przepis organ nadzoru powołał się na art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Dalej zauważył, że wymagania te precyzuje rozporządzenie 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 ze zm., w skrócie r.M.I.). Zgodnie z § 4 pkt 5 r.M.I. ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Według art. 40 ust. 1 u.p.d. „zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej”. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1–3.

Uwzględniając przedstawiony stan prawny organ nadzoru stwierdził, że kwestię umieszczania reklam w pasie drogowym regulują przepisy rangi ustawowej. Warunkiem koniecznym i niezbędnym jest uzyskanie zgody zarządcy drogi oraz zachowanie formy decyzji administracyjnej. Poza tym za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4-6 (art. 40 ust. 12 pkt 3 u.p.d.). Wobec tego za niedopuszczalne organ nadzoru uznał regulowanie tej materii w m.p.z.p. Według Wojewody, Rada podejmując uchwałę w takim brzmieniu naruszyła prawo w sposób istotny, ponieważ wkroczyła w kompetencje zarządcy drogi, przekraczając kompetencję ustawową oraz naruszając zasady sporządzania m.p.z.p. Kwestia sytuowania reklam w pasie drogowym została bowiem uregulowana w akcie prawnym rangi ustawy i Rada nie została upoważniona do regulowania tej materii w m.p.z.p. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy u.p.d. stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Dalej organ nadzoru zauważył, że związanie zarządcy drogi m.p.z.p. co do zajęcia pasa drogowego skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 40 ust. 1 u.p.d. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bepodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Ponadto, wolą ustawodawcy, kwestia zajęcia pasa drogowego rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – m.p.z.p. Dlatego też w przekonaniu organu nadzoru określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy m.p.z.p. nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi Wojewoda wskazał, że § 2 ust. 6 uchwały Rada Miejska określiła zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Rada zasady te określiła w następujący sposób: B.1.Uz, B.2.UH, B.5.UK, B.7.UI, B.10.UI, B.11.UI, B.14.U/A – zabudowa usługowa; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy oraz możliwość przebudowy i rozbudowy z zachowaniem wytycznych konserwatorskich – § 2 ust. 6 pkt 4 lit. a uchwały; C.2.UI, C.16.UI, C.17.UI, C.19.U1, C.21.U1 – zabudowa usługowa (w tym budynki użyteczności publicznej); ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy oraz możliwość przebudowy i rozbudowy z zachowaniem wytycznych konserwatorskich – § 2 ust. 6 pkt 5 lit. c; C.5.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy oraz możliwość przebudowy i rozbudowy z zachowaniem wytycznych konserwatorskich – § 2 ust. 6 pkt 5 lit. d uchwały; D.2.MW, D.6.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 6 lit. b uchwały; D.3.UI, D.9.UI – zabudowa usługowa (w tym budynki użyteczności publicznej) ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 6 lit. c uchwały; E.1.UI, E.14.UK. – zabudowa usługowa (w tym budynki użyteczności publicznej); ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy oraz możliwość przebudowy i rozbudowy z zachowaniem wytycznych konserwatorskich – § 2 ust. 6 pkt 7 lit. a uchwały; E.4. MW/U, E.5.MW/U – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i usługowa; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy oraz możliwość przebudowy i rozbudowy z zachowaniem wytycznych konserwatorskich – § 2 ust. 6 pkt 7 lit. d uchwały; F.5.U1, F.6.U1 – zabudowa usługowa, ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 8 lit. d uchwały; G.24.K – przepompownia ścieków; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian § 2 ust. 6 pkt 9 lit. g uchwały; H.1.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian – § 2 ust. 6 pkt 10 lit. a uchwały; I.18.UI, I.21.UH – zabudowa usługowa; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 11 lit. f uchwały; I.19. MN/U, I.30.MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 11 lit. g uchwały; J.7.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian – § 2 ust. 6 pkt 12 lit. c uchwały; K.18.MW – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 13 lit. h uchwały; K.21.UI – zabudowa usługowa; ustala się zagospodarowanie terenu bez zmian z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy – § 2 ust. 6 pkt 13 lit. j uchwały.

Kwestionując powyższą regulację prawną organ nadzoru wskazał, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 870.) do m.p.z.p. oraz studiów uwarunkowali i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Z uwagi na fakt, że uchwała nr 59/10 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta 29 września 2010 r. i procedura planistyczna nie została zakończona do dnia wejścia w życie tej ustawy, organ nadzoru uznał, że do uchwały nr 10/13 mają zastosowanie przepisy dotychczasowe, w tym art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Według Wojewody z treści powołanych przepisów uchwały wynika, że Rada nie określiła, wymaganych przez ustawę: parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zwracając uwagę na brak bezwzględnego obowiązku zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ponieważ musi on ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem, to w ocenie organu nadzoru, powyższe nie ma zastosowania do usta-

lonego w sprawie stanu faktycznego. W tym zakresie organ nadzoru zwrócił uwagę, że skoro Rada podejmując plan przewidziała dla terenów, o których mowa w petitum skargi, możliwość zabudowy usługowej, czy też mieszkaniowej wielorodzinnej, to zasadne jest określenie zasad zagospodarowania tych terenów oraz wskaźników zagospodarowania tych terenów. Tymczasem z treści uchwały wynika, że dla terenów, o których mowa w skardze obowiązują bliżej nieokreślone zasady zagospodarowania terenu oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. W ocenie organu nadzoru, powyższe oznacza, że Rada nie wypełniła kompetencji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 15 u.p.z.p., nie upoważnia Rady do wskazywania, że dla części terenu objętego granicami planu obowiązują jakieś ustalenia dotychczasowe (tym bardziej jeśli w uchwale nie są one nawet precyzyjnie wskazane). Rada powinna określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu tj. linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz wskaźniki intensywności zabudowy. W tym zakresie odnosząc się do uzyskanego w toku postępowania nadzorczego stanowiska Burmistrza, który wskazał, że wskaźnik zabudowy nie został określony ponieważ tereny te są całkowicie zainwestowane i zagospodarowane i nie przewiduje się nowej zabudowy ani też ich rozbudowy, organ nadzoru zauważył, że powyższe nie wynika z m.p.z.p., a jedynie z oświadczenia Burmistrza. Przy czym organ nadzoru wskazał, że w przypadku terenów oznaczonych symbolami: B.1.Uz, B.2.UH, B.5. UK, B.7.UI, B.10.UI, B.11.UI, B.14.U/A, C.2.UI, C.16.UI, C.17UI, C.19.UI, C.21.UI, C.5.MW, E.1.UI, E.14.UK, E.4. MW/U, E.5.MW/U postanowienia planu wprost przewidują możliwość przebudowy i rozbudowy. W takim przypadku zmianie ulegną parametry zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. W przekonaniu autora skargi użyte przez Radę Miejską sformułowanie „bez zmian” nie wypełnia upoważnienia ustawowego. W tym zakresie organ nadzoru powołał się na wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, zgodnie z którym w m.p.z.p. jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”.

W przekonaniu strony skarżącej jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. Według organu nadzoru zawarty w § 2 ust. 6 pkt 9 lit. d i lit. g, pkt 10 lit. a oraz pkt 12 lit. c zwrot: „bez zmian” jest niejasny. Jeśli oznaczałby on zakaz zabudowy, to zakaz ten, zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. powinien być wyraźnie wyartykułowany. Powyższe stanowisko dotyczy również zwrotów „bez zmian” i „z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy” użytych w następujących jednostkach redakcyjnych § 2 ust. 6: w pkt 4 w lit. a, w pkt 5 w lit. c oraz lit. d, w pkt 6 w lit. b oraz lit. c, w pkt 7 w lit. a oraz i lit. d, w pkt 8 w lit. d, w pkt 11 w lit. f oraz lit. g, w pkt 13 w lit. h oraz lit. j. Brzmienie tych przepisów sugeruje możliwość zabudowy ale z zachowaniem istniejących wskaźników zabudowy.

Rada Miejska w Strzegomiu w odpowiedzi na skargę uznała skargi w całości za zasadną, wnosząc jednocześnie o zawieszenie postępowania do czasu zakończenia procedury planistycznej dotyczącej zmiany planu w zaskarżonym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., w skrócie u.p.p.s.a.) obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 u.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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi jedynie w zakresie zarzutu odnoszącego się do braku określenia dla wymienionych w petitum skargi terenów zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Badając, czy zaskarżona uchwała narusza obowiązujący porządek prawny, Sąd nie podzielił natomiast zarzutu organu

nadzoru polegającego na naruszeniu przez Radę Miasta w § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały ustawowych prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do niepodzielonego zarzutu wymaga podkreślenia, że akt podustawowy, jakim jest akt prawa miejscowego, nie powinien naruszać ustawy oraz normować takich materii ustawowych, jak nałożenie obowiązków na adresatów aktu poza zakresem upoważnienia ustawowego lub przyznanych kompetencji organom administracji publicznej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Akt ten winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej. Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.), z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

W planie miejscowym określa się wymagania wynikające z potrzeby kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być więc zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

W świetle powyższego stanowiska kwestionowana przez organ nadzoru regulacja planu w żaden sposób nie wyłącza ani też ogranicza kompetencji zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego, które są rozpatrywane na zasadach i w trybie określonym przepisami u.p.d. Zawarte w § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały wymagania – wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej – poprzez wykluczenie na obszarze zabudowy mieszkaniowej i na terenach komunikacji obsługujących zabudowę lokalizacji urządzeń reklamowych wolno stojących, zarówno na terenie działek jak i w przyległym pasie drogowym, w sposób zgodny z prawem kształtują zagospodarowanie przestrzeni publicznej bez naruszenia ustawowych prerogatyw zarządcy drogi.

Przed wszystkim należy wskazać, że przytoczona wyżej regulacja u.p.z.p. wskazuje, iż przysługujące gminie władztwo planistyczne obejmuje również znajdujące się na jej terenie drogi publiczne. Żaden z przepisów u.p.z.p. nie wyłącza pasów drogowych spod działalności organów gminy w zakresie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z powołanego wyżej art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że takie ograniczenie dotyczy wyłącznie morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Podkreślić także należy, że związanie organu administracji publicznej prawem oznacza działanie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym także prawa miejscowego (vide: art. 87 Konstytucji RP). Stosownie do treści art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospo-

darowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Jako prawo miejscowe plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Kwestionowany przez organ nadzoru przepis nie tworzy upoważnień czy wskazówek dla organów administracji publicznej, które uzależniałby zagospodarowanie terenu wskazanego w planie (terenów komunikacji obsługujących zabudowę) od stanowiska czy też działania wskazanego organu. Przepis ten również nie ustala jak i nie modyfikuje kompetencji organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Określa on wyłącznie planowane warunki zagospodarowania terenu. Norma prawna – zakazująca umieszczania reklam w pasie drogowym - nie wykracza poza treści normatywne, dające się wyprowadzić z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Co więcej, zaznaczyć należy, że powoływany w skardze art. 40 u.p.d. nie wyłącza określania w prawie miejscowym wymagań wynikających z potrzeby kształtowania przestrzeni publicznej, w tym w obrębie pasa drogowego.

Przyjęcie zaprezentowanej w skardze argumentacji prowadziłoby do pozbawienia lokalnego normodawcy kompetencji do ustalania jakichkolwiek wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej na terenie gminy. Określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad umieszczania w przestrzeni publicznej określonych obiektów budowlanych, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów nie może być odczytywane w kategoriach bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. Takie stanowisko jest błędne. Posługując się przykładem pozwolenia na budowę, przyznanie radzie gminy władztwa planistycznego oznacza dla organu administracji architektoniczno-budowlanej nakaz respektowania zasad wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie więc w miejscowym planie dla danego terenu zakazu zabudowy lub ograniczeń dotyczących danego rodzaju zabudowy nie oznacza, że rada gminy pozbawia organ administracji architektoniczno-budowlanej kompetencji do wydawania decyzji o których mowa w art. 29 i nast. ustawy Prawo budowlane. Nadal organ ten posiada wynikające z ustawy kompetencje, przy czym przy ich wykonywaniu musi respektować powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Na tej samej zasadzie należy odczytywać skutki prawne wynikające z § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały. Wynikająca z tego przepisu norma materialnoprawna powinna być respektowana przez organy administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Ponadto akceptacja przedstawionego w skardze stanowiska polegającego na usunięciu z § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały fragmentów: „zarówno” oraz „jak i w przyległym pasie drogowym” prowadziłaby do nieuzasadnionego prawnie zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających tytuł prawny do podobnych gruntów (właścicieli nieruchomości i zarządców dróg).

Reasumując, skoro ustawodawca gwarantuje gminie autonomię w decydowaniu o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, a gmina realizując to uprawnienie nie przekroczyła ustawowych ograniczeń, to nie można jej skutecznie zarzucać naruszenia prawa. W niniejszej sprawie – zdaniem Sądu – granice władztwa planistycznego przez wprowadzenie omówionej wyżej regulacji nie zostały przekroczone. Z tych też powodów na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. skargę należało w tym zakresie oddalić, o czym orzeczono w pkt III sentencji.

Wobec uznania w odpowiedzi na skargę pozostałych zarzutów sformułowanych przez organ nadzoru przyjdzie w tym miejscu ograniczyć się do przedstawienia głównych motywów, dla których Sąd stwierdził nieważności zaskarżonej w tej części uchwały oraz jej załącznika graficznego.

W tym zakresie Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że skoro Rada Miejska, podejmując uchwałę przewidziała dla terenów, o których mowa w petitum skargi, możliwość zabudowy usługowej, czy też mieszkaniowej wielorodzinnej, to zasadne jest określenie zasad zagospodarowania tych terenów oraz wskaźników zagospodarowania dla nich. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy nie zwalania z obowiązku określania wskaźnika zabudowy podnoszona w toku postępowania nadzorczego okoliczność całkowitego zainwestowania tych terenów. Jak zasadnie wykazał organ nadzorczy w przypadku terenów oznaczonych symbolami: B.1.Uz, B.2.UH, B.5. UK, B.7.UI, B.10.UI, B.11.UI, B.14.U/A, C.2.UI, C.16.UI, C.17UI, C.19.UI, C.21.UI, C.5.MW, E.1.UI, E.14.UK, E.4. MW/U, E.5.MW/U postanowienia planu wprost przewidują możliwość przebudowy i rozbudowy. W takim przypadku mogą ulec zmianie parametry zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a więc Rada powinna je określić w planie.

Uznając zatem za trafny w tym zakresie zarzut skargi Sąd, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie o kosztach wydano zgodnie z art. 200 u.p.p.s.a.