

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Alicja Palus
Sędziowie Sędzia WSA - Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA - Władysław Kulon (spr.)

Protokolant asystent sędziego - Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 maja 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 2 pkt 4, § 27 oraz załącznik graficzny w części dotyczącej KD-G/Z uchwały
Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach
z dnia 22 lutego 2013 r. nr XXXII.236.2013
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
MPZP Belgijska-Fabryczna

- I. **stwierdza nieważność § 2 pkt 4, § 27 oraz załącznika graficznego w części dotyczącej KD-G/Z zaskarżonej uchwały;**
- II. **orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. **zasądza od Gminy Jelcz-Laskowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale własorwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Minkiewicz

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu - Laskowicach z dnia 22 lutego 2013, Nr XXXII.236.2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „MPZP Belgijska - Fabryczna” zarzucając podjęcie jej:

- § 2 pkt 4 z istotnym naruszeniem 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 (Dz.U. z 2012, poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.), § 4 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 roku, Nr 75, poz. 690 ze zm.) oraz §118 w zw. z §143, § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

- § 27 oraz jej załącznika graficznego w części dotyczącej KD-G/Z z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.), §142 ust. 2 i §115 w zw. z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej ”(Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 4 oraz § 27 przedmiotowej uchwały oraz jej załącznika graficznego w części dotyczącej KD-G/Z.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda wskazał, że w § 2 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Jelczu- Laskowicach zdefiniowała wskaźnik intensywności zabudowy, stanowiąc, że jest to „stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku do powierzchni terenu działki”. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy” jednakże z literalnego brzmienia powyższego przepisu wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek

powierzchni całkowitej budynku, czyli suma powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Z treści zaskarżonej uchwały wynika z kolei, że Rada określając wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pominęła zatem kondygnacje podziemne. Stanowi to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych, jak również naruszenie § 118 w zw. z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Kolejno Wojewoda wskazał, że mocą § 27 ust. 2 pkt 1 uchwały organ stanowiący określił szerokość drogi 1 KD-G/Z w następujący sposób: szerokość w liniach rozgraniczających od 15 m do 20 m oraz określona jak na rysunku planu. Z kolei w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, postanowiono, że do czasu realizacji północnej obwodnicy Miłoszyc i Jelcza-Laskowic, dla drogi nr 455 na odcinku od zachodniej części gminy do skrzyżowania z planowaną Wschodnią Obwodnicą Aglomeracji Wrocławskiej w opracowaniach szczegółowych należy przyjmować szerokość w liniach rozgraniczających min. 25,0 m. Na pozostałym odcinku obowiązuje szerokość 30,0 m w liniach rozgraniczających.

Pismem z dnia 7 maja 2013 r. organ nadzoru wezwał Burmistrza Jelcza - Laskowic do wskazania przyczyn niezgodności uchwały z postanowieniami Studium. W odpowiedzi Burmistrz wyjaśnił, że teren oznaczony w planie 1.KD-G/Z to istniejąca ul. Wrocławska (droga wojewódzka nr 455) znajdująca się na terenie miasta, wśród istniejącej zabudowy. Zarząd Województwa Dolnośląskiego Zarządca Dróg Wojewódzkich Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, pismem z dnia 5 listopada 2011 roku złożył następujący wniosek do planu „linie rozgraniczające DW455 w obecnym stanie władania”. Wniosek został uwzględniony i podana w projekcie planu szerokość linii rozgraniczających drogi wojewódzkiej w metrach odpowiada obecnemu stanowi władania. Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, że na etapie opracowywania projektu planu uzyskano informację iż droga wojewódzka nr 455 jest drogą klasy G-1.2, a jej istniejąca szerokość, na terenie objętym planem jest nienormatywna i tylko odcinkowo odpowiada parametrom właściwym dla drogi klasy G. Ponieważ w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej samorządu Województwa Dolnośląskiego nie zostało ujęte zadanie inwestycyjne polegające na

poszerzeniu drogi wojewódzkiej nr 455 na odcinku objętym planem, DSDiK wniosowała o pozostawienie linii rozgraniczających drogi wojewódzkiej w dotychczasowej szerokości.

Nie zgadzając się z powyższą argumentacją, skarżący wskazał, że zaskarżony plan w części dotyczącej szerokości drogi wojewódzkiej nr 455 narusza postanowienia studium dotyczące szerokości drogi. Ze Studium wynika, że szerokość ta wynosi min 25m, natomiast w treści planu, określona została w granicach od 15m do 20m. Tymczasem zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Wobec powyższego Wojewoda wskazał, że Rada w planie nie mogła ustanawiać mniejszej szerokości dla drogi wojewódzkiej niż przewiduje to Studium, a usprawiedliwienia dla takiej sytuacji nie stanowi okoliczność złożenia wniosku w przedmiocie pozostawienia „linii rozgraniczających DW455 w obecnym stanie władania”. Dla oceny legalności wskazanego zapisu nie ma również znaczenia fakt, że w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Samorządu Województwa

Dolnośląskiego nie zostało ujęte zadanie inwestycyjne polegające na poszerzeniu drogi wojewódzkiej nr 455 na odcinku objętym planem.

Ponadto, Wojewoda zauważył, że określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szerokość drogi nr 455 będącej drogą klasy G-1/2 jest niezgodna z brzmieniem § 7 rozporządzenia Ministra infrastruktury i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem minimalna szerokość ulicy w liniach rozgraniczających wynosi 25 m.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w rozdziale 5 unormowała w sposób kompleksowy zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, a mocą § 27 ust. 2 uchwały dla terenu określonego symbolem 1 KD-G/Z regulując zasady kształtowania ładu przestrzennego i zabudowy postanowiła, że: lokalizacja nowych skrzyżowań następuje po uzgodnieniu z zarządcą drogi (pkt 4) oraz, że lokalizacja infrastruktury technicznej w pasie drogowym następuje za zgodą zarządcy drogi (pkt 5).

Zdaniem organu nadzoru kwestionowane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie 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 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje już jednak możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich, w tym przypadku zarządcy drogi.

Zdaniem skarżącego wszystkie opisane powyżej uchybienia należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i winno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonych postanowień uchwały w zakresie wskazanym jak w petitum skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jelczu – Laskowicach wniosła o jej oddalenie wywodząc, że o ile postanowienia § 2 pkt 4 uchwały mogą budzić zastrzeżenia co do ich zgodności z powołanymi przez stronę skarżącą powszechnie obowiązującym przepisami prawa to zarzut podjęcia § 27 i załącznika graficznego do uchwały w części dotyczącej KD-G/Z z istotnym naruszeniem prawa jest całkowicie nieuzasadniony i pozbawiony jakiegokolwiek podstawy faktycznej i prawnej. Motywując swoje stanowisko lokalny prawodawca przywołał argumentację tożsamą z tą prezentowaną w postępowaniu nadzorczym.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 29 maja 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie, a nadto wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

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., dalej p.p.s.a.*).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej p.p.s.a., 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. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.*) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie 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 Jelczu – Laskowicach z dnia 22 lutego 2013 r., Nr XXXII.236.2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „MPZP Belgijska – Fabryczna”.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia są wadliwe, gdyż podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które

należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

Przede wszystkim wskazać należy, że w § 2 pkt 4 Rada Miejska w Jelczu – Laskowicach przyjęła, że przez wskaźnik intensywności zabudowy należy rozumieć stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku co do powierzchni terenu działki.

Tymczasem z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu wprowadzonym ustawą 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. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r., wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ponadto, istotna dla niniejszego postępowania jest jeszcze przyjęta w art. 4 ust. 2 noweli z 2010 r. reguła intertemporalna, według której „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań 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”. W badanym postępowaniu, jak wynika to z dołączonej dokumentacji planistycznej, i co znajduje potwierdzenie w zapisie redakcyjnym samej skarżonej uchwały, Rada Miejska w Jelczu Laskowicach w dniu 15 kwietnia 2011r. podjęła uchwałę Nr IX.58.2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach ulic: Oławska, Wrocławska, Fabryczna, Techników zwanego dalej „MPZP Belgijska – Fabryczna”.

W tej sytuacji niedopuszczalnym było zdefiniowanie w nowym stanie prawnym wskaźnika intensywności zabudowy jako stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku do powierzchni terenu działki. Sąd podzielił pogląd tut. Sądu wyrażony w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r., II SA/Wr 475/13, że takie brzmienie byłoby dopuszczalne do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art.

15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

Ponadto, należy zważyć, że w ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690) - poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna klimatyzacyjna lub kotłownia (w podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SAWr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SAWr 600/12, II SAWr 601/12, II SAWr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SAWr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SAWr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SAWr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013r., sygn. akt II SAWr 297/13).

Generalnie jednakże, nie przesądzając w tym miejscu o prawidłowości powyższego stanowiska, należało podnieść, iż organ stanowiący gminy nie był uprawniony do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności

zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Z tego też względu § 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały jako podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd podzielił także pogląd Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 27 niniejszej uchwały oraz załącznika graficznego w części dotyczącej KD-G/Z. Mocą § 27 ust. 2 pkt 1 Rada dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.KD-G/Z (przeznaczenie podstawowe: droga/ulica główna/zbiorcza w zależności od lokalnych uwarunkowań, droga wojewódzka nr 455; przeznaczenie uzupełniające: infrastruktura techniczna) określiła szerokość drogi w sposób następujący: szerokość w liniach rozgraniczających od 15m do 20m. Tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jelcz – Laskowice z dnia 23 listopada 2005 r. (Nr XLII/253/2005) przyjęto, że „Do czasu realizacji północnej obwodnicy Miłoszyc i Jelcz – Laskowice, dla drogi nr 455 na odcinku od zachodniej części gminy do skrzyżowania z planowaną Wschodnią Obwodnicą Aglomeracji Wrocławskiej w opracowaniach szczegółowych należy przyjmować szerokość w liniach rozgraniczających min. 25,0 m. Na pozostałym odcinku obowiązuje szerokość 30,0 m. w liniach rozgraniczających”.

Wskazany powyżej brak zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności powyższej regulacji. Rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, co też wynika wprost z treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje uchwały planistycznej nie mogą być niezgodne z zapisami studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium wynika z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej gminy. Za

ustalenia wiążące zawarte w studium przy uchwalaniu planów miejscowych uznać należy lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego oraz kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i przeznaczeniu terenów pod wskazane funkcje, zatem również zasady kształtowania ładu przestrzennego i zabudowy, w tym szerokość dróg.

Analiza postanowień Studium i zaskarżonej uchwały bezsprzecznie prowadzi do wniosku, że w planie miejscowym organ odmiennie - w porównaniu ze Studium - określił szerokość drogi nr 455, zmniejszając ją do wymiarów między 15 m a 20 m. Stanowi to naruszenie wymogu zgodności ze studium oraz § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którym szerokość drogi wojewódzkiej klasy G – 1/2 wynosi minimum 25 m. Rozporządzenie to przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry, które jednak nie są konkretne, gdyż stanowią jedynie o minimalnych szerokościach ulic w liniach rozgraniczających. Sprecyzowanie ich wielkości leży już w kwestii organu planistycznego w tekście planu. To zatem więc organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Oczywiście może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu.

W realiach niniejszej sprawy przyjęta szerokość drogi nr 455 nie spełnia minimalnego kryterium określonego aktem rozporządzenia jak również jest niezgodna z wielkością określoną w Studium. Odnosząc się do argumentacji Rady przychodzi zauważyć, że za zasadnością określenia niniejszej szerokości w przyjętej wielkości nie mogły przemawiać wnioski Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu nakazujące w projekcie planu określić linie rozgraniczające DW455 w obecnym stanie władania. Podejmując bowiem decyzję o podjęciu procedury planistycznej, sporządzeniu i uchwaleniu planu miejscowego organy muszą przestrzegać obowiązujących regulacji ustawowych. Jeśli zatem ustawodawca określił minimalną szerokość drogi to lokalny prawodawca nie jest uprawniony do jej zmniejszania, nawet wobec złożonych w tej kwestii wniosków do planu, czy wobec

nie uwzględnienia w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Samorządu Województwa Dolnośląskiego zadania inwestycyjnego polegającego na poszerzeniu drogi wojewódzkiej nr 455 na odcinku objętym planem.

Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewoda w § 27 ust. 2 pkt 4 i 5 lokalny prawodawca uzależnił lokalizację nowych skrzyżowań od uzgodnienia z zarządcą drogi, a lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym od zgody zarządcy drogi.

W ocenie Sądu powyższe regulacje - jak zauważył organ nadzoru - wykraczają poza przyznaną radzie gminy 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 u.p.z.p. oraz dookreśloną w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym wymogi w zakresie 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.

Tym samym określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w powyższych przepisach lokalny prawodawca nie był uprawniony do nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód od takiego podmiotu jak zarządca drogi. Z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r. cyt. rozporządzenia nie wynika norma prawna pozwalająca na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania tego typu uzgodnień z zarządcą drogi. Jak zauważył tutaj Sąd w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/13) "przepisy te nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do uregulowania zadań lub kompetencji zarządcy drogi, bądź nakładania ograniczeń na inwestorów lub właścicieli nieruchomości, czy przeciwnie, ustanawiania na ich rzecz określonych uprawnień, bowiem unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach. Przywołane uregulowania nakazują radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści

nie uwzględnienia w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Samorządu Województwa Dolnośląskiego zadania inwestycyjnego polegającego na poszerzeniu drogi wojewódzkiej nr 455 na odcinku objętym planem.

Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewoda w § 27 ust. 2 pkt 4 i 5 lokalny prawodawca uzależnił lokalizację nowych skrzyżowań od uzgodnienia z zarządcą drogi, a lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym od zgody zarządcy drogi.

W ocenie Sądu powyższe regulacje - jak zauważył organ nadzoru - wykraczają poza przyznaną radzie gminy 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 u.p.z.p. oraz dookreśloną w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym wymogi w zakresie 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.

Tym samym określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w powyższych przepisach lokalny prawodawca nie był uprawniony do nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód od takiego podmiotu jak zarządca drogi. Z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r. cyt. rozporządzenia nie wynika norma prawna pozwalająca na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania tego typu uzgodnień z zarządcą drogi. Jak zauważył tut. Sąd w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/13) "przepisy te nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do uregulowania zadań lub kompetencji zarządcy drogi, bądź nakładania ograniczeń na inwestorów lub właścicieli nieruchomości, czy przeciwnie, ustanawiania na ich rzecz określonych uprawnień, bowiem unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach. Przywołane uregulowania nakazują 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. Ponadto zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami i forma działania określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego (por. art. 20 czy art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - Dz.U. z 2013 r. poz. 260) - w którym postanowiono, 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.). Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje bowiem upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. W zakresie władztwa planistycznego gminy przyznanego jej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mieści się więc kompetencja do normowania kwestii już uregulowanych w aktach wyższego rzędu. W rezultacie Rada Gminy wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego naruszyła konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa".

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. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.



Na oryginalne własne podpisy
za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Minkisiewicz