



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4559

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 228/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach

z dnia 28 września 2012 r. nr XXVII.183.2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Nowy Dwór, gmina Jelcz-Laskowice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie: § 15 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, § 15 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 6 pkt 3 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 7 pkt 6 we fragmencie „wyłącznie na warunkach i po uzgodnieniu z zarządcą sieci”;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt I;

III. zasądza od Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach w dniu 28 września 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVII/183/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Nowy Dwór, gmina Jelcz-Laskowice. Podstawę prawną działania Rady Miejskiej stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.- dalej u.s.g., art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647)- dalej „u.p.z.p.” oraz uchwała Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 2 marca 2009 r., nr XXXIV/233/2009 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Nowy Dwór, gmina Jelcz-Laskowice. Kwestie związane z obsługą infrastruktury technicznej i komunikacji dla terenu objętego planem zagospodarowania przestrzennego zamieszczono w rozdziale 5, któremu nadano następujące brzmienie: § 15. 1. Na terenie objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, ustala się następujące ogólne zasady uzbrojenia terenów w infrastrukturę techniczną: 1) sieci uzbrojenia technicznego terenu należy prowadzić w obrębie linii rozgraniczających ulic, dróg i ciągów pieszo - jezdnych, 2) odstępstwa od zasady, o której mowa w pkt 1 dopuszcza się wyłącznie wtedy, gdy nie ma technicznej możliwości realizacji tego ustalenia, 3) przebudowa sieci uzbrojenia terenu kolidującej z planowanym zainwestowaniem, na warunkach określonych przez właściciela sieci, 4) wszystkie inwestycje i zmiany w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wodę, gaz, energię elektryczną, odprowadzania ścieków, wód opadowych oraz lokalizacji innych urządzeń technicznych na terenie planu wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci, 5) dopuszcza się możliwość realizacji infrastruktury technicznej, jako towarzyszącej inwestycjom na terenach własnych inwestorów. 2. W zakresie zaopatrzenia w wodę przyjmuje się następujące ustalenia: 1) dostawa wody z sieci wodociągowej, 2) dopuszcza się budowę sieci wodociągowej w obwodach zamkniętych na obszarze objętym planem, 3) dopuszcza się rozbudowę i przebudowę istniejących sieci oraz budowę nowych przyłączy wodociągowych zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15. ust. 1 pkt 4). 3. W zakresie odprowadzenia ścieków komunalnych przyjmuje się następujące ustalenia: 1) odprowadzenie ścieków komunalnych i przemysłowych do systemu kanalizacji sanitarnej i ich oczyszczenie w oczyszczalni ścieków, 2) dopuszcza się rozbudowę i przebudowę istniejących sieci oraz budowę nowych przyłączy kanalizacji sanitarnej zgodnie z warunkami określonymi w § 15. ust. 1 pkt 4), 3) ustala się oczyszczenie ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do sieci kanalizacji sanitarnej do parametrów zwykłych ścieków bytowych, 4) dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe do czasu uzbrojenia terenu w sieć kanalizacji sanitarnej. 4. W zakresie odprowadzenia wód opadowych ustala się: 1) odprowadzenie wód opadowych: a) nie zanieczyszczonych: - systemem sieci kanalizacji deszczowej do odbiorników, - retencjonowanie lub rozsączenie na działce, b) zanieczyszczonych: systemem sieci kanalizacji deszczowej po ich oczyszczeniu do wartości dopuszczalnych, 2) dopuszcza się budowę sieci i przyłączy kanalizacji deszczowej zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15. ust. 1 pkt 4), 3) w przypadku prowadzenia inwestycji na terenach, na których znajdują się urządzenia melioracyjne należy zaprojektować nowy system zapewniający funkcjonowanie całości, wszelkie prace kolidujące z urządzeniami melioracyjnymi, 4) dopuszcza się zarurowanie istniejących rowów melioracyjnych szczegółowych po uprzednim uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego. 5. W zakresie zaopatrzenia w gaz przyjmuje się następujące ustalenia: 1) dostawa gazu z dystrybucyjnej sieci gazowej, w uzgodnieniu z operatorem sieci, zgodnie z ustawą Prawo energetyczne i rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy, 2) dopuszcza się rozbudowę i przebudowę oraz budowę, sieci gazowej na obszarze objętym planem zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15. ust. 1 pkt 4). 6. W zakresie zaopatrzenia w ciepło przyjmuje się następujące ustalenia: 1) dostawa energii cieplnej w oparciu o zasilanie: a) gazem, b) energią elektryczną, c) z sieci ciepłowniczej, d) paliwami stałymi i z odnawialnych źródeł energii, e) innych paliw, z zastrzeżeniem pkt.2), 2) obowiązuje stosowanie urządzeń grzewczych o wysokiej sprawności i niskim stopniu emisji zanieczyszczeń, 3) dopuszcza się rozbudowę i przebudowę oraz budowę nowych przyłączy sieci ciepłowniczej zgodnie z warunkami określonymi w § 15. ust. 1 pkt 4). 7. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną przyjmuje się następujące ustalenia: 1) dostawa energii elektrycznej z istniejących i projektowanych stacji transformatorowych i sieci średniego i niskiego napięcia, 2) dopuszcza się rozbudowę i budowę nowych kablowych linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia wraz z budową stacji transformatorowych 20/04kV, wykonanych w zależności od sposobu zagospodarowania terenów, jako wbudowane lub obiekty wolno stojące na wydzielonych działkach lub na terenie własnym inwestora, z zapewnieniem dogodnego do nich dojazdu, na warunkach określonych przez właściciela sieci, 3) możliwość lokalizacji budynku stacji transformatorowej w odległości min 1,5 m od granicy działki, 4) ustala się obowiązek zachowania normatywnych odległości zabudowy od istniejących i projektowanych sieci elektroenergetycznych zgodnie

przepisami szczególnymi, 5) zaleca się skablowanie istniejących napowietrznych linii energetycznych niskiego i średniego napięcia, 6) skablowanie lub przełożenie istniejących linii elektroenergetycznych SN wyłącznie na warunkach i po uzgodnieniu z zarządcą sieci. 8. W zakresie gromadzenia i usuwania odpadów obowiązują zasady określone w przepisach szczególnych i aktach prawa miejscowego. 9. W zakresie usług i sieci telekomunikacyjnych przyjmuje się następujące ustalenia: 1) dopuszcza się lokalizowanie sieci telekomunikacyjnych we wspólnych kanałach zbiorczych w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci, 2) dopuszcza się lokalizowanie sieci szerokopasmowych (w tym łączności publicznej) oraz związanej z tym infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami szczególnymi. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności: § 15 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, § 15 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 6 pkt 3 we fragmencie „zgodnie z ustaleniami określonymi w § 15 ust. 1 pkt 4”, § 15 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 7 pkt 6 we fragmencie „na warunkach i po uzgodnieniu z zarządcą sieci”.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego Wojewoda Dolnośląski postawił zarzut istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.) – dalej „rozporządzenia”. Uzasadniając swoje stanowisko organ nadzoru padał, że we wskazanych fragmentach uchwały Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody czy też wskazania konkretnych warunków do dokonania tych czynności przez podmioty takie jak: właściciele sieci, operator sieci, zarządcy sieci. Wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określania 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, zgodnie z którym 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. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego w przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględniania warunków i zasad ustalonych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.. W przedmiotowej uchwale Rada powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. 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 podmiotów trzecich. Wszystkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej, natomiast organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale. W dalszej części skargi zwrócono uwagę na konieczność przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa. Organ stanowiący podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstępstwo od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi naruszenie prawa. Powołując się na § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) wskazano, że działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego wyznaczają ustawy. Wojewoda Dolnośląski wskazał również, że wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych

w ustawach. Skutki takiej sytuacji są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi. Nie godząc się z zarzutami naruszenia przepisów zarówno ustawy jak też rozporządzenia poprzez zamieszczenie w § 15 uchwały kwestionowanych zapisów podano, że takie ustalenia planistyczne pozwalają na osiągnięcie określonego celu, a intencją gminy było zabezpieczenie w możliwie wysokim stopniu interesu publicznego, rozumianego jako osiągnięcie synergii między nim samym, interesem prywatnym i ochroną prawa własności. U podstaw działań gminy w sferze planowania przestrzennego tkwi interes publiczny jako ogólny cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W ocenie organów gminy uwzględnienie potrzeb i oczekiwań właścicieli nieruchomości nie narusza w żaden sposób interesu publicznego gminy. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano, że uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody przez podmioty takie jak właściciel sieci, operator sieci, zarządcy sieci nie stanowi naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 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 t.j.), - dalej "p.p.s.a.", w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Natomiast zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.). Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów. Sąd w niniejszej sprawie na skutek wniesionej skargi dokonał oceny uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 28 września 2012 r. nr XXVII/183/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Nowy Dwór, gmina Jelcz-Laskowice. Na wstępie podkreślić wypada, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Jednak wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie

podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).Niesporne jest w sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Analiza zaskarżonych przez Wojewodę zapisów uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takimi właśnie naruszeniami prawa mamy do czynienia. Zdaniem Sądu trafnie organ nadzoru zakwestionował fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny uzależnił możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania warunków technicznych od podmiotów takich jak właściciele czy właścivi dysponenci w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wodę, gaz, energię elektryczną, odprowadzania ścieków, wód opadowych oraz lokalizacji innych urządzeń technicznych na terenie planu. Nie budzi wątpliwości Sądu w składzie orzekającym, iż takie uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, której zakres przedmiotowy i jej granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia.

Dokonując oceny legalności zakwestionowanych zapisów § 15 uchwały Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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). Dokonując zatem zapisów w § 15 uchwały Rada zobligowana była działać w zakresie przyznanym jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania warunków od podmiotów takich jak właściciel czy zarządca sieci wykracza 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 powołanego wyżej rozporządzenia, zgodnie z którym 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. Ze względu na zasadność zarzutów skargi Sąd nie podzielił argumentacji podniesionej przez Radę Miejską w Jelczu-Laskowicach odnośnie osiągnięcia poprzez dokonane zapisy celu w postaci zabezpieczenia w możliwym stopniu interesu publicznego oraz uwzględnienia potrzeb i oczekiwań właścicieli nieruchomości. Jakkolwiek przywołanie powyższych założeń zasługuje na uznanie, gdyż właśnie takie cele winny przyświecać w trakcie stanowienia prawa miejscowego, nie sposób przyjąć, aby ich realizacja mogła odbywać się z naruszeniem obowiązujących przepisów. Jako nietrafny uznano zaś pogląd, że uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody od określonych podmiotów nie stanowi naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a.