



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3238

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 741/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Aleksandra Dobosiewicz-Sass
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 stycznia 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oleśnica
z dnia 31 maja 2012 r. nr XX/135/12
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania dla terenu obrębu Krzeczyn

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 pkt 5, § 10 ust. 2 we fragmencie „z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich”, § 17 ust. 2 pkt 10 oraz § 28 ust. 4 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Oleśnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.**

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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012, poz. 270 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Oleśnica z dnia 31 maja 2012 r. (Nr XX/135/12) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obrębu Krzeczyn, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej:

- § 5 ust. 1 pkt 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w zw. z art. 113 i 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150);
- § 10 ust. 2 we fragmencie „z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 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) oraz art. 1, art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.);
- § 17 ust. 2 pkt 10 z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- § 28 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 1 i 2, art. 20 pkt 2 i 25 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto organ nadzoru wniósł również o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada wprowadziła wymóg utrzymania poziomu hałasu w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 50 dB, dla terenów zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, terenów domów opieki społecznej oraz dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego - 55 dB, dla terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i terenów mieszkaniowo-usługowych - 60 dB. Tymczasem dopuszczalne poziomy hałasu zostały uregulowane rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasów w środowisku (Dz. U. z 2007 r., Nr 120, poz. 826), które różnicuje dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

Określa ono również poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu, a także okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu, jako czas odniesienia.

Wobec zatem powyższego organ stanowiący Gminy – zdaniem Wojewody - nie był uprawniony do określenia wymogów traktujących o poziomie hałasu w stosunku do terenów przez niego wskazanych. Ponadto wprowadzone przez Radę regulacje znacznie odbiegają od ustaleń zawartych w rozporządzeniu, które charakteryzują się wysokim stopniem szczegółowości, gdyż normy rozporządzenia określając poziomy hałasu różnicują je nie tylko z uwagi na przeznaczenie terenu, ale również z uwagi na źródło hałasu i okresy, do których się one odnoszą. W konsekwencji oznacza to, że zamieszczone w uchwale ustalenia planu wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego. Zdaniem Wojewody nie było żadnej podstawy i potrzeby wprowadzania tego typu postanowień do treści planu, albowiem samo zróżnicowanie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania i wskazanie w miejscowym planie, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów pozwala na podstawie wskaźników określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska zidentyfikować jaki poziom hałasu jest dopuszczalny dla danego rodzaju terenu. W myśl bowiem art. 15 ust. 1

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest ustawa Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z jej art. 114, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa - w art. 113 ust. 2 pkt 1. Z kolei art. 114 ust. 2 tego aktu stanowi, że jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałas powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Ustawodawca na mocy art. 113 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska zobowiązał ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Z kolei zamiarem ustawodawcy w art. 114 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska było zobowiązanie organu wprowadzającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do uwzględnienia w procesie planowania różnych rodzajów zagospodarowania terenu ze względu na dopuszczalne normy hałasu. Tym samym Wojewoda uznał, że ani z treści ustawy - Prawo ochrony środowiska, ani też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika obowiązek uwzględniania w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zróżnicowanych dopuszczalnych poziomów hałasu oraz klas standardów akustycznych, gdyż wskaźniki je określające zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Podjęta przez Radę Gminy Oleśnica regulacja stanowi - zdaniem Wojewody - istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej zgodnie, z którymi w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W dalszej części organ wskazał, że w § 10 ust. 2 niniejszej uchwały Rada Gminy określiła obsługę dróg poprzez istniejące skrzyżowania z innymi drogami z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich. Zdaniem Wojewody wskazanej regulacji we fragmencie w jakim wyklucza możliwość dodatkowych zjazdów nie można potraktować jako ustalenia miejscowego planu w rozumieniu art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znajduje to potwierdzenie w regulacji zawartej w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wedle którego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, i 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.

Zdaniem Wojewody kwestionowany § 10 ust. 2 wykracza poza ramy upoważnienia zakreślone przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i skonkretyzowane w powyższym rozporządzeniu. Przyjęta regulacja nie rozstrzyga bowiem o żadnej ze spraw zawartych w przytoczonych przepisach. Nie można jej traktować jako ustalenia zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Nie jest również w żaden sposób tożsama z wymogami określonymi w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W tym kontekście Wojewoda zauważył, że za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej regulacji przemawia również to, że postanowienie to może powodować ograniczenia nie tylko w możliwości korzystania z drogi publicznej, ale również może ograniczać prawa właścicielskie podmiotów, których nieruchomości przylegają bezpośrednio do dróg publicznych. Wobec tego organ nadzoru uznał, że zjazd jako jeden z instrumentów, dzięki któremu możliwe jest połączenie danego terenu z drogą publiczną umożliwia nie tylko bezpośredni dostęp do tejże nieruchomości, ale również pozwala na pełnoprawne z niej korzystanie. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia na poziomie łączności drogi publicznej z nieruchomością stanowią istotne naruszenie wskazanych w petitum przepisów.

Ponadto organ zauważył, że kwestia ograniczenia budowy zjazdów należy do zarządcy drogi. Zgodnie bowiem z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy wydawanie zezwoleń na zjazdy z dróg. Z kolei wedle 29 ust. 4 tejże ustawy ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę. Oznacza to, że Rada nie posiadała w tym zakresie żadnych kompetencji.

Wojewoda zrzucił także niezgodność § 17 ust. 2 pkt 10 niniejszej uchwały z postanowieniami Studium Gminy Oleśnica. W § 17 ust. 2 pkt 10 tej uchwały Rada postanowiła bowiem, że minimalna powierzchnia działki budowlanej dla terenów zabudowy usługowej U nie może być mniejsza niż 1200 m². Tymczasem w studium ustalono, że w planach dla strefy projektowanych terenów usługowych Un określa się minimalną wielkość nowo wydzielonej działki, nie mniejszą niż 2000 m². Skarżący nie podzielił przy tym wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Oleśnica, zawartych w piśmie z dnia 2 sierpnia 2012 r., który wskazał, że w ustaleniach Studium w zapisie dla terenów Un jest mowa o „nowo wydzielanych działkach”, a w projekcie planu mowa zaś jest o terenach istniejącego, a nie nowego zainwestowania. Zdaniem Wojewody powyższe twierdzenie nie zmienia faktu, że zarówno postanowienia obowiązującego studium, jak również podejmowanego planu ustalane są każdorazowo na przyszłość. Oznacza to, że wprowadzone ustalenia dla terenu w zakresie minimalnej powierzchni działki będą dotyczyły każdego jednego terenu zlokalizowanego w obszarze U i obowiązywać w sposób bezwarunkowy i bezwzględny. W takim układzie powinny odpowiadać postanowieniom Studium.

Natomiast motywując zasadność wyeliminowania z obrotu prawnego § 28 ust. 4 Wojewoda wskazał, że Rada Gminy postanowiła w nim, iż zmiana przeznaczenia terenów w zakresie terenów oznaczonych symbolem KDZ/1 i KDZ/2 (tereny drogi zbiorczej), a także wzrost natężenia ruchu w obrębie tych terenów wymagać będzie ich przebudowy wraz ze skrzyżowaniami na koszt inwestora lub wnioskodawcy i na warunkach określonych przez zarządcę drogi zgodnie z przepisami odrębnymi. Regulacja ta wykracza jednak – w jego ocenie - poza ramy upoważnienia ustawowego, gdyż nie rozstrzyga o żadnej ze spraw, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem skarżącego nie można w odniesieniu do tego postanowienia przyjąć, że stanowi ono jakieś konkretne ustalenie dla terenów oznaczonych symbolem KDZ/1 i KDZ/2, a zawiera normy, które nakładają na abstrakcyjnie określonego inwestora lub wnioskodawcę obowiązek dokonania przebudowy na ich koszt w oparciu o zdarzenie przyszłe i niepewne. Tego typu postanowienia naruszają natomiast przepisy ustawy o drogach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 tej ustawy do zarządcy drogi należy w szczególności m.in. opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Oznacza to, że o kwestiach związanych z koniecznością przebudowy dróg i skrzyżowań rozstrzyga zarządca drogi. To on na podstawie stosownych umów z określonym podmiotem będzie miał wpływ na ustalenie odpowiednich warunków i kosztów związanych z takim przedsięwzięciem. Potwierdzają to przyjęte w ustawie o drogach publicznych rozwiązania m.in.: art. 16 ustawy, wedle którego budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Z kolei zgodnie z art. 25 tejże ustawy budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii (ust. 1). Koszt budowy lub przebudowy skrzyżowania, o którym mowa, wraz z koniecznymi drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, ponosi zarządca drogi, który wystąpił z inicjatywą budowy lub przebudowy takiego skrzyżowania (ust. 2).

Z powyższego zatem wynika, że Rada Gminy Oleśnica nie była uprawniona do określenia jaki podmiot i w jakich okolicznościach obowiązany jest dokonać przebudowy istniejących dróg i skrzyżowań. Tak samo nie była uprawniona do wskazania podmiotu, który w tym zakresie będzie ponosił odpowiednie koszty.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oleśnica podzieliła twierdzenia Wojewody co do stwierdzenia nieważności § 5 zaskarżonej uchwały. Pozostałe natomiast uznała za niezasadne. Wskazała przy tym, że postanowienia § 10 ust. 2 oraz § 28 ust. 4 w obowiązującym brzmieniu zostały tak sformułowane na etapie wniosków przez właściwych zarządców dróg, a ich uwzględnienie w projekcie planu warunkuje otrzymanie pozytywnego uzgodnienia. W kwestii natomiast braku zgodności § 17 ust. 2 pkt 10 z postanowieniami studium, organ podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 9 stycznia 2013 r. pełnomocnik Wojewody oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

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.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Sąd uwzględnił skargę Wojewody Dolnośląskiego i stwierdził nieważność § 5 ust. 1 pkt 5, § 10 ust. 2 we fragmencie „z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich”, § 17 ust. 2 pkt 10 oraz § 28 ust. 4 uchwały Rady Gminy Oleśnica z dnia 31 maja 2012 r. (Nr XX/135/12) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obręb Krczeczyn.

W § 5 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały wprowadzono wymóg utrzymania poziomu hałasu w granicach dopuszczalnych norm określonych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 50 dB, dla terenów zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, terenów domów opieki społecznej oraz terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego – 55dB, dla terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami, terenów rekreacyjno – wypoczynkowych i terenów mieszkaniowo-usługowych – 60 dB. Tymczasem – jak słusznie zauważył Wojewoda – dopuszczalne poziomy hałasu zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasów w środowisku (Dz. U. z 2007 r., Nr 120, poz. 826), w którym dokonano zróżnicowania dopuszczalnych poziomów hałasu w zależności od przeznaczenia terenu, określono poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu, jak też okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu, jako czas odniesienia. Tym samym w powyższym akcie wykonawczym, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.) w sposób kompleksowy i szczegółowy uregulowano dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku. Skoro więc, z mocy przepisów ustawowych, kompetencja do określenia dopuszczalnych poziomów hałasu została przyznana właściwemu Ministrowi, to organ stanowiący gminy nie był uprawniony do regulowania tejże materii w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego, który – jak wspomniano - ma charakter wykonawczy, nie może czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, jak też powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W niniejszej kwestii kompetencja Rady Gminy sprowadzała się tylko do wskazania, które z terenów przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, na cele mieszkaniowo-usługowe. Zgodnie bowiem z art. 114 ust. 1 powyższej ustawy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, lokalny organ prawodawczy powinien wskazać, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów. Za przekroczenie już jednak kompetencji należy uznać określenie poziomów hałasu, co też obowiązywało Sąd do stwierdzenia nieważności § 5 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Wylimitowaniu z obrotu prawnego podlegał także § 10 ust. 2 we fragmencie „z jednoczesnym wylimitowaniem możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich”. Określając bowiem zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury komunikacyjnej, lokalny prawodawca nie był uprawniony do wypowiedziania się co do ograniczenia budowy zjazdów. 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. 2003.164.1587) 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. Natomiast kwestie związane z ograniczeniem budowy zjazdów stanowią – zgodnie z art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007, Nr 19, poz. 115 ze zm) prerogatywę zarządcy dróg. Tylko bowiem zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy co do braku możliwości dodatkowych zjazdów jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Tym samym zakwestionowana przez Wojewodę regulacja § 10 ust. 2 w zakresie wylimitowania możliwości dodatkowych zjazdów bezpośrednich – jako sprzeczna z postanowieniami ustawy - podlegała wylimitowaniu z obrotu prawnego.

Sąd podzielił także stanowisko Wojewody w kwestii konieczności stwierdzenia nieważności § 17 ust. 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Oleśnica. W przepisie tym lokalny prawodawca określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zabudowy usługowej, wskazał, że minimalna powierzchnia działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200 m². Regulacja ta jest jednak sprzeczna z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w której przyjęto, że w planach dla sfery projektowanych terenów usługowych minimalna wielkość nowo wydzielonej działki powinna wynosić nie mniej niż 2000m².

Brak zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obowiązuje 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 cyt. uchwały). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że postanowienia niniejszej uchwały nie mogą być sprzeczne 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 więc z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej. Z tego też względu skoro Rada Gminy Oleśnica określiła w studium, że dla terenów zabudowy usługowej minimalna wielkość nowo wydzielonej działki nie może być mniejsza niż 2000 m², to uchwalając plan miejscowy lokalny prawodawca nie mógł odstąpić od przyjętego wcześniej rozwiązania.

Stwierdzeniu nieważności podlegał również § 28 ust. 4 normujący że zmiana terenów w zakresie terenów oznaczonych symbolem KDZ/1 i KDZ/2 (teren drogi zbiorczej), jak też wzrost natężenia ruchu wymagać

będzie przebudowy wraz ze skrzyżowaniami na koszt inwestora lub wnioskodawcy i na warunkach określonych przez zarządcę drogi zgodnie z przepisami odrębnymi. Regulacja ta wykracza poza przyznane lokalnemu prawodawcy upoważnienie, jak też narusza postanowienia ustawy o drogach publicznych, która reguluje zasady przebudowy drogi, w tym również podmiot do tego właściwy oraz kwestie związane z ponoszeniem kosztów. Z jej unormowań przede wszystkim wynika, że przebudowa drogi - przez którą zgodnie z art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych należy rozumieć wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego - stanowi prerogatywę zarządcy drogi. Generalna kompetencja w tym przedmiocie została określona w art. 19 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Ponadto uprawnienia zarządcy w zakresie przebudowy drogi wynikają również z pozostałych przepisów ustawy. Wskazać tu należy chociażby na art. 25, zgodnie z którym – budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii. Natomiast koszt budowy lub przebudowy skrzyżowania wraz z koniecznymi drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, ponosi zarządca drogi, który wystąpił z inicjatywą budowy lub przebudowy takiego skrzyżowania. Ponadto także w art. 32 niniejszej ustawy przyznano zarządcy drogi uprawnienie w przedmiocie przebudowy drogi w miejscu jej skrzyżowania się z inną drogą transportu lądowego. Natomiast w przypadku, gdy przebudowa drogi publicznej spowodowana jest inwestycją niedrogową jakkolwiek ustawa nie określa szczegółowo warunków przebudowy, to stanowi już jednak o obowiązku określenia tych warunków w umowie między zarządcą drogi, a inwestorem (art. 16 cyt. ustawy).

Wobec zatem powyższego – jak słusznie zauważył Wojewoda – ustawa o drogach publicznych zawiera rozwiązania w przedmiocie przebudowy dróg oraz skrzyżowań. Tym samym Rada Gminy Oleśnica nie była zatem uprawniona do określania tej materii w sposób odmienny niż uczynił to prawodawca. Stanowi to bowiem nie tylko naruszenie zasad techniki prawodawczej, ale również godzi w przyjętą hierarchię aktów prawnych, obligującą do podejmowania przez organy samorządu terytorialnego działalności prawodawczej na podstawie i w granicach prawa.

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć przyjdzie, że ustawa przewiduje dla rady miasta środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Mając na względzie powyższe i kierując się dyspozycją z art. art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zawarte w pkt II znajduje swoje oparcie w art. 152 ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach – w art. 200.