



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1453

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 767/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie

z dnia 28 lutego 2013 r. nr XLII/9/2013

w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego złoża gabra „Braszowice II” w granicach gminy Ząbkowice Śląskie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Ząbkowice Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotów kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 28 lutego 2013 roku, nr XLII/9/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego złoża gabra „Braszowice II” w granicach Gminy Ząbkowice Śląskie wywodząc, że podjęta została z istotnym naruszeniem art. 28, art. 15 ust. 2 pkt 2, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) oraz § 4 pkt 2, 4 oraz 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260). Wobec powyższego Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W przypadku uznania powyższego zakresu zaskarżenia za zbyt szeroki Wojewoda wnosi alternatywnie o ewentualne stwierdzenie nieważności tylko części uchwały odnoszącej się do przeznaczenia PG.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu miejscowego na takie, które muszą obligatoryjnie zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu, aczkolwiek wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny. Plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Wojewoda podniósł, że Rada Miejska Ząbkowic Śląskich nie określiła wymaganej ilości miejsc parkingowych, przez co nie spełniła wymogów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wymogów określonych w § 4 pkt 9 lit. c Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, w którym uszczegółowiono obligatoryjne elementy planu miejscowego, w tym m.in. ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Mianowicie ustalenia te powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W piśmie z dnia 2 września 2013 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich wskazał, że niniejszy plan miejscowy, zgodnie z uchwałą intencyjną nr XIII/47/2010 Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich z dnia 5 listopada 2010 roku „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu w części” stanowi faktycznie zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża „Braszowice H”, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 26 stycznia 2001 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2001 r., Nr 139, poz. 1765). Omawianą zmianą objęto więc jedynie część wyznaczoną decyzją administracyjną terenu górniczego złoża „Braszowice II”. Na pozostałej części w dalszym ciągu obowiązują ustalenia planu, o którym mowa wyżej. W piśmie tym wskazano także, że podstawę prawną planów miejscowych sporządzanych dla terenów górniczych, oprócz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi także ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.). Zgodnie z art. 222 tej ustawy do spraw wszczętych przed dniem 1 stycznia 2012 obowiązującą jest przywołana ustawa. Działalność zakładu górniczego w obrębie terenu górniczego podejmuje przedsiębiorca na podstawie wydanej koncesji na eksploatację złoża, a także wymaganych dodatkowych dokumentów m.in.: w postaci planu ruchu kopalni (PRK) oraz projektu zagospodarowania złoża (PZZ). Wskazano także, że zgodnie z przyjętą technologią urabiania i przeróbki złoża, obiekty i urządzenia zakładu, a także stanowiska nadkładu i odpadów wydobywczych są mobilne, ustalenia planu dopuszczają przemieszczanie poszczególnych jego elementów. W planie miejscowym z 2001 roku w § 8 ust. 6 wprowadzone zostały ustalenia dotyczące realizacji miejsc postojowych – stosownie do wymogów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku. Ponieważ aktualnie wprowadzana zmiana planu miejscowego dotyczy jedynie ok. 10% obszaru w granicach terenu górniczego i dla pozostałych 90% ustalenia zachowują swoją ważność, należy przyjąć, że zakres, o którym mowa jest w art. 15 ust. 2 pkt 10 jest wyczerpany. Podkreślono przy tym, że obowiązki, wynikające z zapisów rozporządzenia wykonawczego nie mają wpływu na tę część planu miejscowego, która została uchwalona pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2001 roku. Na specyfikę zaś oma-

wianego tematu rzutuje fakt, że działalność górnicza wykazuje się dużą sezonowością pracy, zaplecze administracyjno-socjalne stanowi zespół kontenerów przemieszczanych stosownie do pracy urządzeń przerobczych i składowisk, a powierzchnie naturalnie utwardzone stanowią znaczącą wielkość terenu. Ponadto w § 19 ust. 4 lit. c plan miejscowy ustala realizację obiektów i urządzeń komunikacji i transportu wewnętrznego, przez co rozumie się także miejsca postojowe. Przedsiębiorca jest zobligowany do wyznaczenia w obrębie działającego zakładu miejsc postojowych, także w granicach planu miejscowego z 2001 r. Nie zachodzi zatem przesłanka co do braku takich miejsc, natomiast w interesie samego przedsiębiorcy jest, aby stosowne miejsca zorganizować, a parametr cyfrowy, o którym mowa jest w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury na obszarze wyrobisk, hałd i utwardzonych terenów nie ma wpływu na spełnienie wymagań ład przestrzennego, ochrony środowiska i kształtowania przestrzeni publicznych.

W ocenie organu nadzoru przedstawione przez Przewodniczącego Rady Miejskiej wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Jego zdaniem jakkolwiek niniejszy plan stanowi zmianę planu z 26 stycznia 2001 r., to jednak dla obszaru objętego zmianą należy uregulować wszystkie elementy, których określenia wymaga ustawodawca. Przedmiotowy plan zawiera elementy podlegające obligatoryjnej regulacji, za wyjątkiem określenia ilości miejsc parkingowych. Ponadto w żadnym miejscu plan nie wskazuje, że w tym zakresie obowiązują ustalenia zmienianego planu, a jedynie w § 8 ust. 6 uchwały wskazano, że dla podmiotów związanych z działalnością górniczą należy przewidzieć liczbę miejsc postojowych dla samochodów osobowych stosownie do potrzeb w postaci krytych wiat. Nie spełnia to – zdaniem Wojewody - wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który obliguje do określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji.

W dalszej części Wojewoda zauważył, że – jak wskazuje się w doktrynie – w sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym planów podjętych na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (na mocy art. 87 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwały te zachowały moc) przy sporządzaniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ sporządzający projekt zmiany takiego planu, obowiązany jest stosować standardy wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994, Nr 89, poz. 415 ze zm.). Jednakże podkreśla się również, że zmiana planu bez konieczności wprowadzania obecnych standardów planistycznych będzie dopuszczalna tylko wtedy, gdy ze względu na zakres wprowadzanych zmian nie naruszą one standardów wynikających z obecnej ustawy (Komentarz do art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pod red. prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, str. 247).

Zdaniem Wojewody zakres wprowadzonych zmian uzasadnia stosowanie nowych standardów określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ponadto Rada podjęła przedmiotową uchwałę z uwzględnieniem standardów planistycznych, które nie były wymagane przez ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Potwierdza to uregulowanie w uchwale takich elementów jak: zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zasady i warunki podziału i scalania nieruchomości, zasady obsługi obszaru w zakresie komunikacji oraz modernizacji, rozbudowy i budowy dróg. Z powyższego wynika zatem, że Rada podejmując przedmiotowy plan stosowała standardy przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wydanym na podstawie art. 16 ust. 2 tej ustawy rozporządzeniu. Nie można więc przyjąć wyjaśnień, z których wynika, że do przedmiotowego planu zastosowanie mają przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem nie miała obowiązku określenia w tym planie ilości miejsc postojowych. Wojewoda wyjaśnił przy tym, że z treści § 19 ust. 4 przedmiotowej uchwały wynika, że dla obszaru PG – działalność górnicza – zaplecze techniczne i zwałowisko, dopuszcza się utrzymanie istniejących i budowę nowych obiektów i urządzeń z zakresu przemysłu wydobywczego i usług związanych z działalnością zakładu górniczego, z dopuszczeniem ich rozbudowy i modernizacji. Oznacza to, że na wskazanym obszarze istnieje obowiązek określenia miejsc postojowych ze względu na ilość zatrudnionych osób lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Nie do przyjęcia są z kolei wyjaśnienia wskazujące, że to przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na eksploatację złoża, jest zobligowany do wyznaczenia w obrębie działającego zakładu, miejsc postojowych. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika bowiem, że to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego organ powinien określić minimalną liczbę miejsc postojowych oraz określić sposób realizacji tych miejsc. Dopiero na tej podstawie właściwy podmiot zobowiązany jest zrealizować postanowienia uchwały. Przy braku odpowiedniej regulacji obowiązek taki nie istnieje.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru uznał, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest określenie obowiązkowego parametru dla jednego z podstawowych przeznaczeń terenu

objętego granicami planu, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w zakresie ustalenia przeznaczenia PG z pozostawieniem ustaleń dla przeznaczenia ZF – teren zieleni na zabytkowym terenie ziemnym, oraz KDGP – teren drogi publicznej klasy GP (główniej o ruchu przyspieszonym) spowodowałoby zmianę intencji Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich oraz brak możliwości jej prawidłowego wykonania. W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski wnosi o stwierdzenie nieważności całej uchwały, pomimo że w części odnoszącej się do przeznaczenia ZF i KDGP nie narusza ona prawa.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzegł jeszcze inne uchybienia w przedmiotowym planie. Wskazał bowiem, że Rada mocą § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „W celu utrzymania uporządkowanych linii zabudowy ustala się następujące odległości dla lokalizacji nadziemnych obiektów kubaturowych:

- 1) przy drodze oznaczonej symbolem KDGP – minimum 25 metrów od krawędzi jezdni;
- 2) przy drogach pozostałych – minimum 5 metrów od krawędzi jezdni”.

Według § 6 ust. 2 uchwały „W przypadku uzupełniania zabudowy, w terenach zainwestowanych – lukach budowlanych, można nawiązać do istniejącej linii zabudowy wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”.

Z kolei regulując problematykę zasad obsługi obszaru oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a mianowicie kwestię zaopatrzenia w energię elektryczną, Rada mocą § 17 ust. 3 lit. a uchwały postanowiła, że „utrzymuje się zasilanie obszaru ze stacji elektroenergetycznych poprzez sieć rozdzielczą napowietrzno-kablową i istniejące stacje transformatorowe – według warunków ustalonych przez dysponenta urządzeń”.

Tymczasem zdaniem organu nadzoru kwestionowane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz dotyczącą modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji dotyczące określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zostały doprecyzowane w § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z jego treścią ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczzeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Z kolei zakres kompetencji, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, tj. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej został skonkretyzowany w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Tym samym nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 2 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To bowiem organ stanowiący gminy zobligowany jest określić zasady dotyczące ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących ochronę i kształtowanie ładu przestrzennego oraz modernizację, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. Kompetencje przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 2 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmują możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich, w tym przypadku zarządcy drogi oraz dysponenta urządzeń elektroenergetycznych. Wszelkie kwestie postępowania

administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale, co też znajduje swoje potwierdzenie w przywołanym w skardze orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

Ponadto zdaniem Wojewody podjęcie kwestionowanych postanowień stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908) i stwarzać może ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda stwierdził, że wskazane postanowienia uchwały jako podjęte z naruszeniem art. 28, art. 15 ust. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 2 i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyły zasady sporządzania planów i miejscowych, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Ząbkowice Śląskie wniosła o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko prezentowane w toku prowadzonego przez Wojewodę postępowania nadzorczego. Ponadto podniosła, że Wojewoda dokonał niewłaściwej wykładni art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. polegającej na uznaniu, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, wywodząc, że naruszenie to ma miejsce w przypadku: głosowania nad „listą” uwag do projektu planu miejscowego nieuwzględnionych przez organ wykonawczy, sporządzenie planu w niewłaściwej skali, dopuszczenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej w terenach leśnych, przyjęcie w planie miejscowych ustaleń niezgodnych ze studium, ewidentną sprzeczność między treścią uchwały a jej częścią graficzną.

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.

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. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich z dnia 28 lutego 2013 r., nr XLII/9/2013 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego złoża gabra „Braszowice II” gminy Ząbkowice Śląskie. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, dotyczące problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zaskarżony do tut. Sądu plan miejscowy stanowi częściową zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża „Braszowice II” przyjętego uchwałą z dnia 26 stycznia 2001 r. Tym samym w zakresie nie objętym kwestionowaną w realiach niniejszej sprawy przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałą nadal obowiązują ustalenia planu z 2001 r., gdyż zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.z.p. prawodawca zdecydował o zachowaniu mocy obowiązującej planów miejscowych uchwalonych pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 Nr 89, poz. 4151 ze zm.). Podjęcie jednak zaskarżonej do tut. Sądu uchwały wprowadzającej zmiany w zagospodarowaniu terenu górniczego złoża gabra, pomiędzy granicą obszaru górniczego złoża gabra „Braszowice II” i osi istniejącej drogi krajowej nr 8, obliowało do przestrzegania ustalonego w art. 17 u.p.z.p. trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego oraz zasad, które należy wiązać z zawartością aktu planistycznego, merytorycznymi wymogami kształtowania polityki przestrzennej oraz standardami dokumentacji planistycznej, które określone zostały w przywołanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniu wykonawczym do niej Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym. Mająca bowiem miejsce w realiach niniejszej sprawy zmiana planu z 2001 r. uchwałą z dnia 28 lutego 2013 r., nr XLII/9/2013 nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647), co też zostało wyraźnie przywołane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały. Potwierdza to również – co podkreślił Wojewoda – uregulowanie w zaskarżonej uchwale elementów, które nie były wymagane przez ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, takich jak np.: zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Za zasadnością stosowania w realiach tejże sprawy ustawy planistycznej z 2003 r. przemawia również to, że zmiana planu bez konieczności wprowadzenia obowiązujących przepisów prowadziłaby do naruszenia aktualnych standardów planistycznych.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak – jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie – obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględny, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253–254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis. Lokalny prawodawca jest przy tym zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Ponadto obowiązek określenia miejsc parkingowych wpisuje się w wymóg uregulowania przez organ prawodawczy gminy zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego 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.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy podejmując uchwałę z dnia 28 lutego 2013 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego złoża gabra „Braszowice II”

w granicach gminy Ząbkowice Śląskie i dokonując zmian w zakresie dotychczasowego przeznaczenia terenu PG oraz określając nowe zasady ich zagospodarowania i zabudowy Rada Miejska nie określiła wymaganej ilości miejsc parkingowych. Zgodnie z § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały teren wydzielony liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem „PG” przeznaczony został pod działalność górnictwa – zaplecze techniczne i zwałowisko. Stosownie do § 19 ust. 4 uchwały dla obszaru tego ustalono:

- „– utrzymanie istniejących i budowę nowych obiektów i urządzeń z zakresu przemysłu wydobywczego i usług związanych z działalnością zakładu górnictwa, z dopuszczeniem ich rozbudowy lub modernizacji;
- utrzymanie oraz budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;
- realizację obiektów i urządzeń komunikacji i transportu wewnętrznego”.

Z powyższego zatem wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem PG i przeznaczonego pod działalność górnictwa – zaplecze techniczne i zwałowisko organ stanowiący gminy zobligowany był do określenia ilości miejsc parkingowych w stosunku do liczby zatrudnianych osób albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Oznacza to, że niniejsza uchwała dla jednego z podstawowych przeznaczeń terenu ustalonych w planie nie zawiera obowiązkowego parametru, co też narusza wymogi stawiane niniejszym aktom, godząc w ich zawartość merytoryczną i w konsekwencji skutkując naruszeniem zasad sporządzania planu. Z tych też względów zaskarżona uchwała – jako podjęta z naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego w całości, chociaż w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem ZF oraz KDGP – podjęte regulacje nie naruszają prawa. Stwierdzenie bowiem nieważności zaskarżonej uchwały wyłącznie w zakresie w jakim odnosi się on do przeznaczenia określonego symbolem PG byłoby w realiach niniejszej sprawy niecelowe albowiem uniemożliwiałoby prawidłowe wykonywanie postanowień uchwały. Nie sposób zgodzić się przy tym ze stanowiskiem organu, że to przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na eksploatację złoża jest zobowiązany do wyznaczenia w obrębie działającego zakładu miejsc postojowych. To bowiem wyłącznie rada jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy, w tym także określenia ilości miejsc postojowych. Prawa tego nie może scedować na inny podmiot, nieuprawniony do sprawowania władztwa planistycznego gminy.

Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że Sąd podzielił także zarzuty Wojewody Dolnośląskiego co do podjęcia § 6 ust. 2 oraz § 17 ust. 3 lit. a uchwały z naruszeniem zasad sporządzania planu. W § 6 ust. 1 Rada Miejska Ząbkowic Śląskich postanowiła: „W celu utrzymania uporządkowanych linii zabudowy ustala się następujące odległości dla lokalizacji nadziemnych obiektów kubaturowych:

- przy drodze oznaczonej symbolem KDGP – minimum 25 metrów od krawędzi jezdni;
- przy drogach pozostałych – minimum 5 metrów od krawędzi jezdni”, natomiast w ust. 2 „W przypadku uzupełniania zabudowy, w terenach zainwestowanych – lukach budowlanych, można nawiązać do istniejącej linii zabudowy wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”.

Z kolei w § 17 ust. 3 lit. a uchwały lokalny prawodawca przyjął, że „utrzymuje się zasilanie obszaru ze stacji elektroenergetycznych poprzez sieć rozdzielczą napowietrzno-kablową i istniejące stacje transformatorowe – według warunków ustalonych przez dysponenta urządzeń”.

W ocenie Sądu powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz dookreślonej w cytowanym już § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. 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 przez takie podmioty jak zarządca drogi czy też dysponenta urządzeń stacji elektroenergetycznych. Zaaprobowanie powyższego ustalenia mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotu nieuprawnionego do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. W konsekwencji podjęta regulacja narusza bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej

podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji).

Konkludując, wobec przedstawionych okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone powyżej naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.