



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2014 r.

Poz. 2155

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 871/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia NSA
Sędzia WSA

– Olga Białek
– Halina Kremis (spr.)
– Władysław Kulon

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 lutego 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 10 września 2013 r. nr 412.XLIV.2013

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Karola Marcinkowskiego i Wolności w Jeleniej Górze

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. „a”, § 5 ust. 1 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów MN, MW 1, MN, MW 2, MN, MW 3 i MN, MW 4, § 4 ust. 1 pkt 8, § 5 ust. 2 rubryka A pkt 3, § 5 ust. 2 rubryka D pkt 11 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 6 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu KD/D 1 pkt 8 oraz dla terenu KD/D2 pkt 7 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie rezerwy terenowej pod projektowaną drogę zbiorczą, § 6 ust. 3 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 7 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Jelenia Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru wniósł, 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 ze zm.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 10 września 2013 r. nr 412.XLIV.2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Karola Marcinkowskiego i Wolności w Jeleniej Górze. Wniósł o stwierdzenie nieważności: 1) § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a), § 5 ust. 1 oraz załącznika graficznego do opisanej uchwały w zakresie terenów MN, MW 1, MN, MW 2, MN, MW 3 i MN, MW 4 z powodu istotnego naruszenia, art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz § 4 pkt 9 lit. c 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, 2) § 4 ust. 1 pkt 8, § 5 ust. 2 rubryka A pkt 3, § 5 ust. 2 rubryka D pkt 11 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 6 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu KD/D 1 pkt 8 oraz dla terenu KD/D2 pkt 7 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie rezerwy terenowej pod projektowaną drogę zbiorczą z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy oraz § 3 pkt 4 rozporządzenia, 3) § 6 ust. 3 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 7 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W przypadku uznania powyższego zakresu zaskarżenia za zbyt szeroki ewentualne stwierdzenie nieważności: 4) § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a) we fragmentach: „MN,” i „teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”, § 5 ust. 1 we fragmencie „MN,” § 5 ust. 1 rubryka A w zakresie ustaleń dla wszystkich terenów MN, MW pkt 1 we fragmencie „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,” § 5 ust. 1 rubryka D w zakresie ustaleń dla wszystkich terenów MN, MW pkt 1 ppkt 1, § 5 ust. 1 rubryka D w zakresie ustaleń dla wszystkich terenów MN, MW pkt 4 ppkt 1 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie oznaczenia terenów MN, MW we fragmencie „Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ustawy oraz § 4 p 9 lit c rozporządzenia, 5) § 4 ust 1 pkt 8, § 5 ust. 1 rubryka A w zakresie ustaleń dla terenu MN; MW 1 i MN, MW 3 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 5 ust. 2 rubryka A pkt 3, § 5 ust. 1 rubryka D w zakresie ustaleń dla terenu MN, MW 1 i MN, MW. 3 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 5 ust. 2 rubryka A pkt 3, § 5 ust. 2 rubryka D pkt 11 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 6 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu KD/D 1 pkt 8 oraz dla terenu KD/D2 pkt 7 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie rezerwy terenowej pod projektowaną drogę zbiorczą” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy oraz § 3 pkt 4 rozporządzenia, 6) § 5 ust. 1 rubryka A w zakresie ustaleń dla terenu MN, MW 3 pkt 1 we fragmencie „obiektów wolno stojących lub” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, 7) § 6 ust. 3 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 7 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Strona skarżąca wnosi o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi wskazano, że na sesji w dniu 10 września 2013 r. Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła uchwałę nr 412.XLIV.2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Karola Marcinkowskiego i Wolności w Jeleniej Górze. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 października 2013 r. Z uwagi na upływ 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, wojewoda wnosi skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Odnośnie zarzutów nr 1 i 4: skarga podnosi, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakładają na organ stanowiący gminy obowiązek przestrzegania stosownych za-sad i reguł sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy; wójt, burmistrz i prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego

planem. Ponadto, w treści art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje się elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;” oraz „10) zasady modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast w art. 15 ust. 3 wymieniono te elementy planu, które powinny zostać uregulowane, jeśli, w konkretnych okolicznościach istnieje taka konieczność. Są to elementy fakultatywne planu, których uregulowanie w konkretnej uchwale dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od woli organu stanowiącego i od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika zatem, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą zostać obligatoryjnie uregulowane 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.

W okolicznościach badanej sprawy rada podejmując uchwałę nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postanowienia dotyczące wymaganej ilości miejsc parkingowych rada wprowadziła w § 6 ust. 3 uchwały. Wspomniana regulacja odnosi się jednak jedynie do terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, a zatem nie jest wyczerpująca w świetle dyspozycji przepisu art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i wymogów określonych w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Wskazane rozporządzenie stanowi uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać miejscowy plan, określa bowiem wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej. W szczególności § 4 rozporządzenia określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Wśród tych wymogów wskazano 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 rozpoznawanej sprawie wymogi te nie zostały zachowane. Rada nie określiła bowiem ilości miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przewidzianej dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN, MW 1, MN MW 2, MN MW 3 i MN MW;4. Wojewoda wskazuje, że zgodnie z § 5 ust. 1 rubryka A uchwały tereny oznaczone na rysunku planu symbolem MN, MW mają 2 przeznaczenia podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa wielorodzinna. Oznacza to, że zgodnie z intencją rady oba przeznaczenia mogą być realizowane jednocześnie albo każde z nich z osobna. W razie zrealizowania wyłącznie funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ustalenie minimalnej liczby miejsc postojowych na podstawie § 6 ust. 3 uchwały będzie niemożliwe. Oznacza to, że w okolicznościach tej konkretnej sprawy rada podejmując uchwałę nie uregulowała dla wskazanych terenów w ramach oznaczenia symbolem MN wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada niewątpliwie nie określiła minimalnej ilości miejsc parkingowych. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała nie określa obligatoryjnego parametru względem terenów MN, MW, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, (art. 28 ust. 1 ustawy) i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wszystkich terenów oznaczonych symbolem MN, MW. Stwierdzenie nieważności przepisów uchwały jedynie w zakresie ustalenia przeznaczenia MN (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) z pozostawieniem ustaleń dla przeznaczenia MW spowodowałoby zmianę intencji Rady Miejskiej Jeleniej Góry oraz brak możliwości jej prawidłowego wykonania. W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski wnosi o stwierdzenie nieważności postanowień uchwały w zakresie terenów MN, MW w całości, pomimo że w części odnoszącej się do przeznaczenia MW (zabudowy wielorodzinnej), nie narusza ona prawa. Jednak z ostrożności procesowej w przypadku uznania powyższego zakresu zaskarżenia za zbyt szeroki organ nadzoru wnosi alternatywnie o ewentualne stwierdzenie nieważności tylko części uchwały odnoszącej się do przeznaczenia MN.

Odnośnie zarzutów nr: 2 i 5: przepisy § 4 ust. 1 pkt 8, § 5 ust. 1 rubryka A w zakresie ustaleń dla terenu MN, MW 3 pkt 2, § 5 ust. 1 rubryka D w zakresie ustaleń dla terenu MN, MW 1 i MN, MW 3 we fragmencie „,oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 5 ust. 2 rubryka A pkt 3, § 5 ust. 2 rubryka D

pkt 11 we fragmencie „oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą”, § 6 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu KD/D 1 pkt 8 oraz dla terenu KD/D2 pkt 7 uchwały dopuszczają realizację drogi publicznej klasy zbiorczej na terenie oznaczonym w załączniku graficznym do uchwały jako rezerwa terenowa pod projektowaną drogę zbiorczą.

Powyższe przepisy uchwały wprowadzają możliwość realizacji drogi publicznej klasy zbiorczej na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usługową i pod drogę publiczną klasy dojazdowej (MN, MW 3, KD/D1, KD/D2, U1). Umożliwiono tym samym zmianę przeznaczenia tych terenów na wskazanym w załączniku graficznym obszarze pasa rezerwy terenowej pod drogę publiczną. Oznacza to, że ostateczne przeznaczenie tych terenów zostanie ustalone z pominięciem postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowo-go planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.”. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, nie budzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W § 3 pkt 4 rozporządzenia stwierdza się, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, nie budzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny. W razie zatem, gdy intencją organu stanowiącego gminy było umożliwienie realizacji na wskazanym terenie drogi publicznej, należało określić jednoznacznie przeznaczenie tego terenu, jako terenu pod drogę publiczną klasy zbiorczej oraz wyodrębnić ten teren liniami rozgraniczającymi. Czym innym jest natomiast ustanowienie w planie rezerwy terenowej pod przyszłą budowę dróg, mające na celu zabezpieczenie możliwości realizacji określonego układu komunikacyjnego. Mocą art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, rada może wyznaczyć w planie miejscowym pas terenu pod przyszłą budowę dróg o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. W granicach takiego pasa mogą być wznoszone tylko tymczasowe obiekty budowlane oraz urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi (art. 34 ust. 4 wspomnianej ustawy). Rezerwa terenowa pod drogę określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma zatem za zadanie zabezpieczenie możliwości budowy takiej drogi w przyszłości, a nie dopuszczenie jej realizacji z pominięciem wymogów procedury planistycznej. Niedopuszczalne jest w związku z tym przyznanie możliwości realizacji drogi na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową czy usługową (a także drogę innej kategorii), w granicach wyznaczonej w załączniku graficznym rezerwy terenowej. Dla zapewnienia możliwości rozpoczęcia inwestycji drogowej konieczne jest bowiem określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jednoznacznego przeznaczenia terenu pod drogę, wraz z określeniem niezbędnych parametrów i spełnieniem innych wymogów, o których mowa w ustawie. Powyższy obowiązek wynika jednoznacznie z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, którego ratio legis należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP: każdy ma prawo do własności (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Ustawą ograniczającą własność jest m. in. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której art. 6 postanowiono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1) oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W konsekwencji, dopuszczenie na terenach o ustalonym w planie przeznaczeniu możliwości realizacji dróg publicznych, niewyodrębnionych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu, może powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 397/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności,

a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu jego zapisy – zwłaszcza te dotyczące rozmieszczenia celów publicznych – winne być formułowane w sposób jednoznaczny nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r. – sygn. akt II OSK 1854/08). Podsumowując – rada, decydując się na dopuszczenie możliwości realizacji na określonym terenie drogi publicznej, powinna uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 ustawy wyodrębniając jednoznacznie (za pomocą linii rozgraniczających) teren drogi spośród innych terenów wyznaczonych w planie, określając w ten sposób jeden z elementów układu komunikacyjnego (§ 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia). Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 582/12).

Odnosnie zarzutów nr: 3 i 7: w § 6 ust. 3 pkt 4 uchwały wskazano, że: „dopuszcza się uwzględnienie w bilansie miejsc postojowych możliwości parkowania przyulicznego za zgodą zarządcy drogi oraz na wydzielonych parkingach lub wydzielonych miejscach. postojowych”. W § 7 pkt 6 uchwały postanowiono, że: „w zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się korzystanie z istniejącej sieci dystrybucyjnej, rozbudowywanej stosownie do potrzeb, na warunkach określonych przez zarządcę sieci”.

Wobec powyższego należy zauważyć, że kompetencja organu stanowiącego gminy do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażona jest w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich para-metrami 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 za-trudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Ponadto, na obowiązek określenia w miejscowym planie ilości miejsc parkingowych wskazuje również art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W przepisach ustawy i rozporządzenia określono zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Zdaniem wojewody, poprzez wprowadzenie powyższych zapisów uchwały we wskazanych na wstępie fragmentach przekroczone granice kompetencji przyznanej radzie w treści przepisów ustawy i rozporządzenia. Rada nie powinna była bowiem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają innym podmiotom uprawnienie do określenia warunków wobec wprowadzonych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska zarządcy drogi czy operatora sieci. Należy zauważyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Postanowienia planu mają zatem bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Podmiotem uprawnionym do wprowadzania tych postanowień jest natomiast organ stanowiący gminy. Ponadto skarżący wskazuje, że naruszenie powstałe w wyniku wprowadzenia przepisu § 7 pkt 6 uchwały ma podwójny skutek. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w sposób nieuprawniony umocowano zarządcę sieci do określania warunków rozbudowy sieci. Rada miejska nie posiada bowiem kompetencji do przyznawania uprawnień zarządcom sieci w powyższym zakresie. W przeciwnym razie, możliwość taką wyrażono by wprost w ustawie. Ponadto, powyższa regulacja ma na tyle niedookreślony charakter, że może prowadzić do sytuacji, gdy to zarządca sieci będzie decydował w przedmiocie ustaleń dotyczących zasad rozbudowy sieci i jej układu, które powinny zostać określone w sposób jednoznaczny w miejscowym planie. W wyjaśnieniach Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 11 listopada 2013 r. wskazano, że ten zapis uchwały nie obejmuje samej możliwości modernizacji, rozbudowy i budowy sieci, która jest w planie dopuszczona, a dotyczy jedynie warunków technicznych i parametrów sieci, które na etapie realizacji są określane przez zarządcę. Ponadto, we wspomnianym piśmie wyrażono

przekonanie, że zapis ten nie oddelegowuje kompetencji na inne podmioty. Zdaniem organu nadzoru te wyjaśnienia nie mają wpływu na ocenę legalności kwestionowanego zapisu. Z brzmienia przepisu nie wynika bowiem, że dotyczy on jedynie warunków technicznych i parametrów sieci. Norma ta może być zatem interpretowana w sposób szerszy niż ten przedstawiony w piśmie prezydenta. Ponadto, należy mieć na względzie, że kompetencje zarządców sieci określone są już w innych przepisach, np. art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), który przyznaje uprawnienie zarządcy sieci energetycznej do określenia warunków przyłączenia do sieci. Podsumowując, w powyższym zakresie doszło do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie w art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia i naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko Wojewody znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 121/13).

Odnosnie zarzutu nr: 6: w § 5 ust. 1 rubryka A w zakresie ustaleń dla terenu MN, MW 3 pkt 1 we fragmencie „ obiektów wolno stojących ” uchwały, rada postanowiła o możliwości realizacji przeznaczenia uzupełniającego terenu MN, MW 3w formie obiektów wolno stojących. Jednocześnie w rubryce D tego samego paragrafu, organ stanowiący gminy postanowił o określeniu wskaźników i parametrów zabudowy wskazanego terenu tylko dla zabudowy przeznaczenia podstawowego – jednorodzinnej i wielorodzinnej. W rezultacie, dla zabudowy wolno stojącej przeznaczenia uzupełniającego terenu, nie określono parametrów: wysokości zabudowy, intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu oraz geometrii dachu. Oznacza to, że dla dopuszczonej, wolno stojącej zabudowy przeznaczenia uzupełniającego nie spełniono wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Zgodnie z tymi przepisami w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Istotą planowania przestrzennego w gminie jest wprowadzanie norm precyzujących m.in. parametry określonego rodzaju zabudowy na konkretnie wskazanych obszarach objętych planem miejscowym. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu należy określić obowiązkowo (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2012 r. – sygn. akt II OSK 1343/12, Lex 1251795). Zgodnie natomiast z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2013 r.: „ (...) plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP) uchwalanym przez radę gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 i 8 u.p.z.p.). Dlatego obowiązkowym składnikiem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.” (sygn. akt II SAIWr 347/13). Zdaniem wojewody należy uznać zatem, że niedopełnienie wymogu określenia obowiązkowych parametrów wolno stojącej zabudowy przeznaczenia uzupełniającego terenu stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 ustawy). Mając to na uwadze, w toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski wystąpił do gminy z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w sprawie kwestionowanego zapisu uchwały.

W odpowiedzi Prezydenta Miasta z dnia 11 października 2013 r. wskazano, że: „w § 5 rubryka D nie określono parametrów i wskaźników zabudowy dla przeznaczenia uzupełniającego, gdyż uznano, że przeznaczenie uzupełniające dla wszystkich terenów MN, MW dopuszczone zostanie wyłącznie w formie lokali wbudowanych, nie zajmujących więcej niż 50% powierzchni użytkowej budynku. Zatem w treści uchwały – w § 5 ust. 1 lit. A, dla terenu MN, MW3, w pkt 1 błędnie pojawia się określenie: „ obiektów wolnostojących ”. W świetle powyższych wyjaśnień, oraz mając na względzie, że parametry i wskaźniki zabudowy zostały w planie określone prawidłowo dla zabudowy przeznaczenia podstawowego i na podstawie tych ustaleń możliwa będzie

realizacja zarówno funkcji podstawowej jak i uzupełniającej terenu poprzez lokalizowanie lokali usługowych wbudowanych w zabudowę przeznaczenia podstawowego, zasadnym jest stwierdzenie nieważności jedynie wskazanego fragmentu uchwały dopuszczającego możliwość realizacji uzupełniającej funkcji usługowej terenu w formie obiektów wolno stojących.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Na uzasadnienie wskazano, że zgodnie z przesłanymi do organu nadzoru wyjaśnieniami w sprawie kwestionowanych zapisów, gmina nie zgadza się z zarzutem nie spełnienia obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10, zgodnie z którymi w planie miejscowym określa się obowiązково: „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej W odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów” oraz „10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Strona przeciwna wyjaśnia, że w § 6 ust. 3 uchwały, określającym parametry ustalające minimalne wskaźniki ilości miejsc postojowych, nie określono ilości miejsc postojowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, uznając że zasady sytuowania miejsc postojowych na działce wystarczająco regulują zapisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, stanowiące w § 18 ust. 1, że – „zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających czasowo”. Ponadto uznano, że ustalone w planie wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej w stopniu wystarczającym regulują m. in. ilość miejsc parkingowych na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Działanie takie mieści się w uprawnieniach gminy, która poprzez plany miejscowe realizuje swoją politykę przestrzenną. Uznano, że ze względu na rodzaj własności, zasadne jest ustalenie ilości miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zaś ustalenie ilości miejsc parkingowych dla zabudowy jednorodzinnej pozostawiono właścicielom działek.

Strona przeciwna nie zgadza się z wykreśleniem § 7 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” ze względu na to, że zapis ten nie dotyczy samej możliwości modernizacji, rozbudowy i budowy sieci, która jest w planie dopuszczona, a jedynie warunków technicznych i parametrów sieci, które na etapie realizacji są określone przez zarządcę. W związku z powyższym zapis ten nie oddelegowuje kompetencji organu stanowiącego gminy na inne podmioty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 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.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). 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 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności jest zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Jeleniej Góry. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Jak wynika z dołączonych do akt sądowych akt administracyjnych kontrolowana uchwała została podjęta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Karola Marcinkowskiego i Wolności w Jeleniej Górze. W § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały wskazano, że (między innymi)

obowiązującymi ustaleniami na rysunku planu są (a) MN, MW – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy wielorodzinnej; w § 4 ust. 8 określono „rezerwę terenową pod projektowaną drogę zbiorczą”. W § 5 aktu, zamieszczonym w rozdziale 2 uchwały, zatytułowanym „ustalenia szczegółowe” – określającym w ust. 1 ustalenia szczegółowe i indywidualne dla terenów MN MW, ujęte w formie tabeli, w pozycji A dla terenu MN, MW 3 dopuszczono przeznaczenie uzupełniające (o którym mowa w rubryce A ust. 2 pkt 2 i 3), w formie obiektów wolno stojących lub lokali wbudowanych nie zajmujących więcej niż 50 % powierzchni użytkowej budynku. Następnie w części D tej tabeli, zatytułowanej „zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dla terenów MN 1, MN 3” uchwalono, że „w części stanowiącej przestrzeń publiczną oraz w granicach pod projektowaną drogę zbiorczą dopuszcza się lokalizację tymczasowych obiektów handlowych oraz wiat przystankowych”. Dalej w ustępie 2 tego unormowania, stanowiącym ustalenia szczegółowe dla terenu U, w rubryce A w tabeli określającej ustalenia w poz. 3 dla terenu U 1 napisano, że dopuszcza się realizację drogi publicznej klasy zbiorczej na terenie oznaczonym na rysunku planu jako rezerwa pod projektowaną drogę zbiorczą. Natomiast w rubryce D, nazwanej zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dla terenu U 1 pod poz. 11 uchwalono, że w części terenów stanowiącej przestrzeń publiczną oraz w granicach rezerwy pod projektowaną drogę zbiorczą dopuszcza się lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych. Następnie w § 6 ust. 1 – ustalającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji publicznej w części planu, określonej na rysunku planu KD/D 1-2 - KD/D w p. 8 wskazano, że „dopuszcza się realizację drogi publicznej klasy zbiorczej na terenie oznaczonym na rysunku planu jako rezerwa pod projektowaną drogę zbiorczą. Jednocześnie w p. 3 tego paragrafu ustalono minimalne wskaźniki ilości miejsc postojowych dla nowo projektowanych obiektów oraz budynków istniejących, w razie ich rozbudowy – dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej jedno miejsce przypadające na jedno mieszkanie”. Równocześnie ani w tym paragrafie, ani w innym miejscu uchwały, nie określono minimalnych wskaźników ilości miejsc postojowych dla zabudowy jednorodzinnej. Jak wynika wprost z treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo (między innymi): przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Pozostaje poza sporem między stronami, że organ uchwałodawczy gminy nie określił wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dla obiektów wolno stojących, stanowiących przeznaczenie uzupełniające na terenach oznaczonych w planie symbolami MN, MW 3, nie określił także obowiązkowego elementu jakim jest minimalna liczba miejsc do parkowania i sposób ich realizacji dla terenów oznaczonych MN. Zatem wyeliminowanie tych zapisów z treści planu (tak w części tekstowej, jak i rysunku planu) było niezbędne. Gmina wyjaśniła, że dopuszczenie obiektów wolno stojących stanowiących przeznaczenie uzupełniające na terenach oznaczonych w planie symbolami MN, MW 3 było pomyłką, ponieważ rzeczywistą wolą uchwałodawcy było dopuszczenie przeznaczenia uzupełniającego w lokalach w budynkach mieszkalnych. Zatem jako błędne unormowanie należało je z uchwały wyeliminować. Jak wcześniej napisano, 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 tej 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 m.in.: 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 regulacja podjęta przez radę w zakresie wymaganej ilości miejsc parkingowych nie jest wyczerpująca i została podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Pomimo bowiem w zakresie obowiązkowych uregulowań zabudowę mieszkaniową jednorodzinna, mimo dopuszczenia możliwości takiego sposobu zagospodarowania części terenu objętego planem.

Dalej, dokonując kontroli kwestionowanej uchwały należy podnieść, że, zdaniem sądu, niewłaściwie organ gminy określił „rezerwę na drogę zbiorczą”. Jak wynika (w szczególności z rysunku planu) owa „rezerwa terenowa pod projektowaną drogę zbiorczą” została oznaczona na rysunku w formie siatki, naniesionej na tereny oznaczone kolorem beżowym (MN, MW 3); kolorem czerwonym (U 1) oraz tereny bezbarwne (KD/D 1 i KDD 2). Analiza organoleptyczna rysunku planu wskazuje jednoznacznie, że przy takim ujęciu opisanej rezerwy może dojść (w przypadku rzeczywistej lokalizacji drogi) do realizacji tej inwestycji bez wyczerpania wymaganej prawem procedury, czyli bez zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie. Inaczej mówiąc takie unormowanie z jednej strony powoduje, że tereny oznaczone w planie na zabudowę mieszkaniową czy usługi mogą być wykorzystane na cele drogowe, z drugiej zaś może prowadzić do realizacji drogi z pominięciem uruchomienia procedury planistycznej. Jest to niedopuszczalne z punktu widzenia art. 7 Konstytucji i przeczy zasadzie rozdziału kompetencji, bo może prowadzić do wytyczenia drogi przez organy nie będące do tego uprawnione. Nadto, jedną z podstawowych zasad, przy sporządzaniu projektu planu, jest jasność i czytelność zawartych w jego treści unormowań. Tymczasem określenie możliwości przeznaczenia terenów na cele mieszkaniowe i usługowe z dopuszczeniem hipotetycznego przeznaczenia części ich na cele publiczne kłóci się z zasadą, że plan ma w sposób jednoznaczny liniami rozgraniczającymi oddzielać tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zakwestionowane uregulowanie stawia także właścicieli działek objętych terenem planu (w zakresie opisanej rezerwy) w niepewnej, co do możliwości dysponowania (w tym zagospodarowania) działkami sytuacji.

Zdaniem sądu rozpoznającego skargę, zasadne okazały się zarzuty wojewody odnośnie do przepisów uchwały, w zakresie § 6 ust. 1 – określającego, że ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji publicznej, zawarte w poniższej tabeli, w ustępie 3 p. 4, w którym unormowano, że „dopuszcza się uwzględnienie w bilansie miejsc postojowych możliwości parkowania przyulicznego za zgodą zarządcy drogi...”. W ocenie sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody takich podmiotów jak zarządca drogi wykraczają poza przyznaną radzie 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 wykonawczego do uchwały, 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. Można także przypomnieć treść przepisu art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115), w którym uregulowano kompetencje zarządcy drogi publicznej. Należą do nich: 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora; 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; 7) koordynacja robót w pasie drogowym; 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia; 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; 16) utrzymywanie zie-

leni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów; 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości; 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa; 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7; 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej. Reasumując, jak słusznie zatem zauważył wojewoda, przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy drogi na parkowanie przyuliczne, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Przechodząc do omówienia ostatniej, podniesionej przez organ nadzoru w skardze kwestii, należy podnieść, że w § 7 uchwały uchwalono, że „w zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się korzystanie z istniejącej sieci dystrybucyjnej, rozbudowanej stosownie do potrzeb na warunkach określonych przez zarządcę sieci. Także i w tym zakresie (zdaniem sądu) rada przekroczyła ustawowe kompetencje, przyznane w ustawie. Kompetencje zarządców sieci zostały określone w innych aktach rangi ustawowej.

Należy bowiem zauważyć, że brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej określenia, że zaopatrzenie w gaz odbywać się będzie na warunkach określonych przez zarządcę sieci. Zdaniem sądu, z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można wy-prowadzić normy prawnej pozwalającej radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z wymienionymi podmiotami. Z doświadczenia życiowego wynika oczywiście, iż osoba zainteresowana dostępem do sieci (np. jak w tym wypadku gazowej) uzgadnia dostęp do sieci z jej zarządcą, nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie sądu, cytowane przepisy zaskarżonej uchwały winny regulować zasady 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 odpowiednich sieci. Rada gminy nie ma wyraźnego upoważnienia ustawowego, by wypowiadać się w kwestii relacji zarządców sieci z ich potencjalnymi klientami. Skoro tak, to należało stwierdzić nieważność wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały w kwestionowanych przez organ nadzoru fragmentach.

Podsumowując, trzeba dodać, że sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego przez Radę Miejską Jeleniej Góry miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, że sąd stwierdził naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz dla wyeliminowania przepisów planu niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

Mając, zatem na względzie przeprowadzone rozważania, należy uznać, że uchwała podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego w zakresie opisanym w p. I, stosownie do art. 147 ppsa. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, zaś w p. III wynika z treści art. 200 tejże ustawy.