



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2016 r.

Poz. 1409

WYROK NR II SA/WR 610/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 12 listopada 2014 r. nr LVII/700/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów tzw. „Nowego Centrum” w Szklarskiej Porębie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci”; § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.”; § 6 ust. 5; § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”; § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu; § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”; § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów; załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 12 listopada 2014 r. nr LVII/700/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów tzw. „Nowego Centrum” w Szklarskiej Porębie, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej:

- § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci”;
- § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.”;
- § 6 ust. 5;
- § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu;
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”;
- § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu;
- § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”;
- § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów;
- załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci” oraz § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” – z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199) oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków” – z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.” – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP;
- § 6 ust. 5 – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.);
- § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu i § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu – z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – poprzez brak określenia parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych;
- załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653 – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, że ze względu na upływ trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł skargę na kwestionowaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Rozwijając podniesione zarzuty organ nadzoru przytoczył treść § 5 ust. 1 pkt 5 oraz § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c zaskarżonej uchwały i stwierdził, że w powyższych przepisach doszło do naruszenia kompetencji do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budo-

wy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda zaznaczył przy tym, że zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W opinii organu nadzoru, Rada nie może wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy uzgodnienia w ramach porozumienia warunków) wobec wprowadzanych w planie zasad. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej. Podkreślając, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, przy czym zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, Wojewoda wywiódł, że jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

W odniesieniu do § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały organ nadzoru przytoczył treść tego przepisu i zarzucił, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały określone przez ustawodawcę i organ stanowiący gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Za niedopuszczalne zatem należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych, ponieważ ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie. Wojewoda stwierdził, że wszelkie zapisy odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy, natomiast jeżeli ustawodawca w ogóle nie przewidział wymogu uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. Zdaniem organu nadzoru, powyższe uzasadnia żądanie stwierdzenia nieważności § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”.

Przytoczywszy treść § 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podniósł, że użycie w przepisie uchwały zwrotu „itp.” sprawia, że katalog wskazujący zachowania – zakazy – ma charakter otwarty, co oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę zakazy. Wprowadzenie otwartego katalogu zakazów prowadzi do niespełnienia wymogu określoności prawa. Nie wiadomo kto i w jakiej formie miałby określać to, co „kryje się” w otwarciu zawartego w uchwale katalogu zakazów i jakie inne (poza obiektami kontenerowymi oraz garażami o elewacjach z blachy) obiekty obejmuje zakaz. Pośrednio dokonano zatem również subdelegacji kompetencji prawodawczej na nieokreślony wprost podmiot. Powołując się na art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP organ nadzoru wywodził, że niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przenoszenie na inny podmiot jakichkolwiek uprawnień do dookreślania zakazów obowiązujących na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wprowadzenie regulacji o takim charakterze stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru przytoczył następnie § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały i stwierdził, że regulacja ta wykracza poza zakres prawidłowo uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powołując się na art. 39 ust. 3 i art. 31 ust. 5 Prawa budowlanego Wojewoda wywiódł, że uregulowanie § 6 ust. 5 uchwały ustanawia pozaustawowe kryteria wymagane dla przeprowadzenia rozbiórki obiektów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W opinii organu nadzoru, zaskarżony przepis zawiera uregulowanie wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ponieważ w zakresie władztwa planistycznego i obowiązku zawarcie w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych kompleksowo przepisami rangi ustawowej. Z tych względów – zdaniem Wojewody – wymieniony wyżej przepis przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Powołując się na art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nadzoru zarzucił, że podejmując niniejszą uchwałę Rada Miejska nie dochowała wymogu nienaruszania ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szklarska Poręba, którego tekst jednolity przyjęto uchwałą nr XLIX/604/2014 z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szklarskiej Poręby. Wojewoda wskazał, iż w kwestionowanym planie teren 14MW został przeznaczony pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (przeznaczenie podstawowe) oraz usługi nieuciążliwe, zieleni urządzoną, infrastrukturę techniczną i komunikację (przeznaczenie uzupełniające), a w studium są to tereny oznaczone Uz – tereny usług z zielenią towarzyszącą. Natomiast teren 2ZP/U w planie został przeznaczony na zieleni urządzoną z towarzyszącą zabudową usługową (przeznaczenie podstawowe) oraz zabudowę usług nieuciążliwych, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, komunikację (ciągi piesze, rowerowe), nośniki reklamowe, małą architekturę i terenowe urządzenia sportowe (przeznaczenie uzupełniające), a w studium był przeznaczony na teren rolny i zieleni o funkcji przyrodniczej, krajobrazowej oraz ochronnej. W opinii Wojewody, oznacza to, że przyjęte w planie miejscowym przeznaczenie narusza postanowienia studium. Tym samym w sposób istotny naruszony został art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem regulacje uchwały określające inne przeznaczenie niż w studium podlegają stwierdzeniu nieważności.

W ocenie organu nadzoru, § 14 ust. 6 zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych. Przywołując treść art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Wojewoda podniósł, że zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, objęli nimi wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym również drogi wewnętrzne. Wskazując, że przeznaczenie podstawowe dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W to tereny dróg wewnętrznych, organ nadzoru ustalił, że szerokość wszystkich wyznaczonych w planie dróg o ciągów pieszojezdnym nie została określona w części tekstowej planu. Jednak – zdaniem Wojewody – zarzut niezgodności z prawem można podnieść wyłącznie do tych terenów, których przebieg jest na tyle regularny, że określenie jego parametrów jest możliwe nie tylko na rysunku, ale i w tekście planu. Stąd wniosek o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów, bowiem tylko one mają regularny przebieg, są drogami nowoprojektowanymi i tylko w tym przypadku zasadny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Dolnośląski podniósł następnie, że na rysunku planu teren, którego granicami objęta jest działka nr 653, nie został opisany żadnym symbolem. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru Burmistrz podał, że działka nr 653 w sąsiedztwie terenu 41MN w rzeczywistości jest terenem o oznaczeniu 56UT, dla którego symbol nie został umieszczony na rysunku planu, a jego opis w tekście został omyłkowo pominięty. Zdaniem Wojewody, powyższe oznacza, że brak jest ustaleń dla ujętego w granicach opracowania terenu zarówno w części tekstowej, jak i w części graficznej uchwały. W opinii organu nadzoru, postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypad-

ku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem w treści uchwały pominięto ustalenia dla omawianego terenu, a teren ten został objęty częścią graficzną uchwały, to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Niespójność ta oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaznaczając, że w skarżonej uchwale dany teren nie został ani oznaczony na rysunku planu, ani opisany w części tekstowej uchwały, Wojewoda stwierdził, że w związku z powyższym nie jest możliwe odczytanie jakie ustalenia są wiążące dla tego terenu. Z uwagi na fakt, że w uchwale brak jest ustaleń dla terenu obejmującego działkę nr 653, zdaniem organu nadzoru zasadne jest stwierdzenie nieważności tej części załącznika graficznego do uchwały.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną w odniesieniu do unormowań za skarżonej uchwały zawartych w jej § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci”, § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.”, § 6 ust. 5, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków” i § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, a w pozostałym zakresie – co do regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale w § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu, w § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu, w § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów i co do załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653 – wywodziła, że zachowane zostały wymogi prawa.

Uzasadniając swoje stanowisko strona przeciwna podała, że przeznaczenie terenu o symbolu 14MW pod mieszkalnictwo wielorodzinne wynikało z zamiaru uregulowania stanu faktycznego. Teren ten zabudowany jest dwoma budynkami mieszkalnymi – jednym prywatnym i drugim wielorodzinnym, stanowiącym zasób mieszkaniowy gminy. Przyległe działki niezabudowane stanowią również własność gminy i użytkowane są jako podwórko przydomowe istniejącego budynku wielorodzinnego. W studium teren ten posiada oznaczenie UZ – usługi z zielenią towarzyszącą, a w przeznaczeniu dopuszczalnym wskazano m.in. „mieszkalnictwo istniejące”. Ponadto studium dopuszcza wprowadzenie innych funkcji przy spełnieniu następujących warunków: a) trwałą adaptację funkcji istniejących, odmiennych od ustalonych w studium, pod warunkiem niestwarzania konfliktu sąsiedztwa z ustalonym docelowym przeznaczeniem terenów, b) wprowadzenie innych funkcji w ramach planów miejscowych przy spełnieniu rygoru opisanego powyżej i przeznaczeniu pod te funkcje nie więcej niż 25% powierzchni terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi. Zdaniem strony przeciwnej, ustalenie funkcji „14MW” dla tego terenu jest więc zgodne z zapisami studium i nie narusza art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do terenu oznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 2ZP/U strona przeciwna wskazała, że w planie jest to teren zieleni urządzonej z towarzyszącą zabudową usługową, przy czym w miejscowym planie dopuszczono na terenie zieleni parkowej lokalizację usług z uwagi na położenie terenu w centrum miasta i sąsiedztwo terenów usługowych. Podniesiono przy tym, że obszar terenów rolnych i zieleni o funkcji przyrodniczej, krajobrazowej i ochronnej zajmuje znaczną powierzchnię na terenie miasta, a odstępstwo, jakim jest wyznaczony teren 2ZP/U, w skali całego obszaru mieści się w 25% powierzchni, jaki dopuszcza zapis studium.

Wskazując w odpowiedzi na skargę, że w § 14 ust. 6 uchwały sklasyfikowano tereny dróg wewnętrznych, w tym m.in. teren 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W, dla których przy określaniu parametrów wprowadzono nakaz utrzymania minimalnej szerokości pasa ruchu 2,5 m, strona przeciwna wywodziła, że określenie szerokości pasa ruchu stanowi spełnienie wymogu określenia parametru drogi.

Odnosząc się do terenu działki nr 653 w odpowiedzi na skargę podano, że dla tego terenu błędnie nie wskazano symbolu na rysunku planu i w tekście planu.

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 (t.jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647), 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 wyżej wskazane, 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 – t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 12 listopada 2014 r. nr LVII/700/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów tzw. „Nowego Centrum” w Szklarskiej Porębie, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej: § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci”; § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.”; § 6 ust. 5; § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu; § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”; § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu; § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”; § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów; załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653. Organ nadzoru zarzucił podjęcie: § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci” oraz § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” – z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199) oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków” – z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.” – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP; § 6 ust. 5 – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.); § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu i § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu – z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – poprzez brak określenia parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych; załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653 – z istotnym naruszeniem art. 15

ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy zatem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jest aktem prawa miejscowego, a więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. 03.80.717*), [w:] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004*).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004*, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

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

Wprowadzając analizowane regulacje zaskarżonej uchwały Rada zobligowana była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obo-

wiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1, 4, 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W myśl art. 20 ust. 1 tej ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Wedle art. 39 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (ust. 1), przy czym w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (ust. 3).

Po myśli art. 31 ust. 5 Prawa budowlanego, roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Rozpoczęcie takich robót nie zwalnia od obowiązku bezwzględnego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego.

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Stosownie do § 4 pkt 1 i 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego:

- 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;

- 9) ustalenia 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.

W myśl § 8 cytowanego rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (ust. 1). Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń (ust. 2).

Mając na uwadze treść powyższych unormowań oraz treść zaskarżonej uchwały wniesioną w niniejszej sprawie skargę Wojewody Dolnośląskiego uznać należy za uzasadnioną w stosunku do zdecydowanej większości podniesionych w niej zarzutów. W ocenie Sądu, tylko jeden z zarzutów skargi nie znalazł potwierdzenia w realiach rozpatrywanej sprawy.

Zauważyć przy tym wypada, że co do unormowań zaskarżonej uchwały zawartych w jej § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „na zasadach określonych przez administratorów sieci”, § 5 ust. 6 we fragmencie: „itp.”, § 6 ust. 5, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków” i § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną, w pełni zgadzając się z przedstawioną przez stronę skarżącą argumentacją.

Jedynie co do regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale w § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu, w § 11 ust. 2 w zakresie ustaleń dla terenu ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu, w § 14 ust. 6 w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów i co do załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653, strona przeciwna uważała, że zachowane zostały wymogi prawa.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do niespornych w niniejszej sprawie zarzutów skargi podzielić należy wyrażone przez organ nadzoru stanowisko, że w przepisach § 5 ust. 1 pkt 5 oraz § 14 ust. 4 pkt 4 lit. c zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia kompetencji 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda trafnie zaznaczył przy tym, że zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z powyższego strona skarżącą prawidłowo wywiodła, że rada gminy nie może wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy uzgodnienia w ramach porozumienia warunków) wobec wprowadzanych w planie zasad. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, przy czym zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli zatem organ stanowiący gminy wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia, to czyni tak z przekroczeniem kompetencji. Skutkiem tego jest konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej fragmentów uchwały, podjętych z omawianym naruszeniem prawa.

Wojewoda Dolnośląski słusznie też zarzucił, że uregulowania § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków” wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzen-

nym. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały określone przez ustawodawcę i organ stanowiący gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Za niedopuszczalne zatem należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych, ponieważ ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie. Zgodzić się więc wypada z Wojewodą, że wszelkie zapisy odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy, natomiast jeżeli ustawodawca w ogóle nie przewidział wymogu uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. Powyższe w pełni uzasadnia żądanie stwierdzenia nieważności § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie: „wszystkie zamierzenia inwestycyjne na tym terenie podlegają uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”.

Organ nadzoru trafnie podniósł, że użycie w przepisie § 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały zwrotu „itp.” sprawia, że katalog wskazujący zachowania – zakazy – ma charakter otwarty, co oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę zakazy. Wprowadzenie otwartego katalogu zakazów prowadzi do niespełnienia wymogu określoności prawa. Nie wiadomo kto i w jakiej formie miałby katalog ten rozszerzać i określać jakie inne (poza obiektami kontenerowymi oraz garażami o elewacjach z blachy) obiekty obejmuje zakaz. Jak słusznie zauważył Wojewoda, w ten sposób pośrednio dokonano subdelegacji kompetencji prawodawczej na nieokreślony wprost podmiot. Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przenoszenie na inny podmiot jakiegokolwiek uprawnień do dookreślania zakazów obowiązujących na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wprowadzenie regulacji o takim charakterze stanowi istotne naruszenie prawa.

W odniesieniu do § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski słusznie stwierdził, że regulacja ta wykracza poza zakres prawidłowo uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę treść unormowań zawartych w art. 39 ust. 3 i art. 31 ust. 5 Prawa budowlanego zgodzić się należy ze skarżącym, że uregulowanie § 6 ust. 5 uchwały ustanawia pozaustawowe kryteria wymagane dla przeprowadzenia rozbiórki obiektów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Zaskarżony przepis uchwały zawiera uregulowanie wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ponieważ w zakresie władztwa planistycznego i obowiązku zawarcie w planie miejscowym regulacji, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych kompleksowo przepisami rangi ustawowej. Wymieniony wyżej przepis przedmiotowej uchwały został więc podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Wobec stanowiska strony przeciwnej, iż w pozostałym zakresie zostały zachowane przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie wymogi prawa, konieczne jest bliższe przeanalizowanie pozostałych zarzutów podniesionych w skardze.

W kwestionowanym planie teren oznaczony symbolem 14MW, o którym mowa w § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały, został przeznaczony pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (przeznaczenie podstawowe) oraz usługi nieuciążliwe, zieleni urządzonej, infrastrukturę techniczną i komunikację (przeznaczenie uzupełniające).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szklarska Poręba, którego tekst jednolity przyjęto uchwałą nr XLIX/604/2014 z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szklarskiej Poręby, powyższy obszar to tereny oznaczone symbolem Uz.

Zgodnie ze studium projektowane przeznaczenie dominujące terenu Uz to: tereny usług z zielenią towarzyszącą – to jest obszary wskazane dla lokalizacji zabudowy usługowej na działkach, w obrębie których minimum 50% powierzchni winna stanowić zieleń urządzona lub obiekty i urządzenia sportowe i rekreacyjne, przy czym na terenach usług z zielenią towarzyszącą preferuje się usługi z zakresu:

- turystyki i hotelarstwa,
- ochrony zdrowia i odnowy biologicznej,
- opieki społecznej,
- oświaty i nauki,
- kultury, sztuki i rozrywki.

Natomiast projektowane przeznaczenie uzupełniające, dopuszczalne terenu Uz przewidziane w studium to:

- mieszkalnictwo istniejące,
- mieszkalnictwo projektowane o charakterze towarzyszącym usługom,
- parkingi,
- obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej,
- ciągi komunikacyjne.

Jak wynika z odpowiedzi na skargę, przeznaczenie terenu 14MW pod mieszkalnictwo wielorodzinne wynikać miało z zamiaru uregulowania stanu faktycznego. Teren ten zabudowany jest dwoma budynkami mieszkalnymi – jednym prywatnym i drugim wielorodzinnym, stanowiącym zasób mieszkaniowy gminy. Przyległe działki niezabudowane stanowią również własność gminy i użytkowane są jako podwórko przydomowe istniejącego budynku wielorodzinnego.

Mając na uwadze przywołane wyżej uregulowania zawarte w studium i w planie miejscowym podzielić należy stanowisko strony przeciwnej, że w zakresie ustaleń dla terenu 14MW zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium, gdyż zawarte w § 9 ust. 1 planu przeznaczenie terenu 14 MW w istocie mieści się w przeznaczeniu dopuszczalnym w studium. W uchwalonym planie miejscowym są to bowiem tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, a w studium jest to mieszkalnictwo istniejące, mieszkalnictwo projektowane o charakterze towarzyszącym usługom. Określona w planie zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna mieści się więc w wymienionym w studium mieszkalnictwie, tym bardziej, że na tym terenie istnieje już zabudowa wielorodzinna. Przewidziane w planie usługi nieuciążliwe są w istocie zgodne ze studium, gdyż wskazane w studium usługi to usługi preferowane, co oznacza, że nie stanowią one katalogu zamkniętego, przy czym wymienione przykładowo usługi są to właśnie usługi nieuciążliwe. Zieleń urządzona przewidziana jest zarówno w planie, jak i w studium. W planie przewidziano infrastrukturę techniczną, komunikację, a w studium – obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, ciągi komunikacyjne.

W odniesieniu zatem do zarzutu skargi, iż § 9 ust. 1 w zakresie ustaleń dla terenu 14MW oraz rysunku planu dla tego terenu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po porównaniu treści planu z treścią studium należy dojść do wniosku, że nie jest on uzasadniony.

Teren 2ZP/U, o którym mowa w § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego został przeznaczony na zieleń urządzoną z towarzyszącą zabudową usługową (przeznaczenie podstawowe) oraz zabudowę usług nieuciążliwych, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, komunikację (ciągi piesze, rowerowe), nośniki reklamowe, małą architekturę i terenowe urządzenia sportowe (przeznaczenie uzupełniające).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przedmiotowy obszar był przeznaczony na teren rolny, w odniesieniu do którego w studium określiło, że projektowane przeznaczenie dominujące to: tereny rolne i zieleni o funkcji przyrodniczej, krajobrazowej i ochronnej – to jest obszary otwarte, na których wprowadza się ograniczenia w sytuowaniu zabudowy:

- na obszarach wskazanych do ochrony w formie użytków ekologicznych – całkowity zakaz zabudowy kubaturowej oraz utwardzonych ciągów komunikacyjnych (...),
- w strefach istniejącej zabudowy rozproszonej wskazanej do zachowania – zalecany zakaz lokalizacji nowej zabudowy kubaturowej. Ewentualne zignorowanie tego zalecenia wymaga wykonania w ramach planu miejscowego analizy przyrodniczo-krajobrazowej i jednoznacznego wytypowania miejsca lokalizacji ewentualnej nowej zabudowy,
- w strefie planowanej lokalizacji pola golfowego – zalecany zakaz lokalizacji zabudowy i prowadzenia działań mogących zablokować w przyszłości realizację inwestycji,
- na pozostałych terenach – zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej. Od zakazu tego można odstąpić w planach miejscowych na rzecz:

- a) zabudowy zagrodowej (...),
- b) obiektów o charakterze technicznym związanych z urządzeniami sportowymi,
- c) stacji transformatorowych.

Projektowane przeznaczenie uzupełniające, dopuszczalne przewidziane w studium to:

- parkingi,
- ciągi komunikacji kołowej,
- terenowe urządzenia sportowe i turystyczne – o ile z ustalonego przeznaczenia dominującego nie wynika zakaz ich lokalizacji,
- obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej,
- ciągi piesze i rowerowe.

Mając na uwadze, że w studium wyraźnie określono ewentualne odstępstwa od stanowiącego ogólną zasadę zakazu lokalizacji zabudowy kubaturowej, należy dojść do wniosku, że dla możliwości przyjęcia w planie miejscowym takiego przeznaczenia, jak określono w § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały, konieczna byłaby wcześniejsza zmiana w tym zakresie studium, ponieważ przyjęte w omawianym przepisie planu przeznaczenie – tak jak słusznie uważa organ nadzoru – narusza ustalenia studium. Przewidziana w planie zabudowa usługowa jest bowiem zabudową kubaturową, co do której w studium jako zasadę przewidziano zakaz jej lokalizacji, przy czym wspomniana zabudowa usługowa nie mieści się w katalogu ewentualnych odstępstw od tej zasady.

Podjęcie § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń dla terenu 2ZP/U oraz rysunku planu dla tego terenu nastąpiło zatem z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do zarzutu podjęcia § 14 ust. 6 zaskarżonej uchwały – w zakresie ustaleń dla terenów 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W oraz rysunku planu dla tych terenów – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – poprzez brak określenia parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych, strona przeciwna podaje, że w § 14 ust. 6 uchwały sklasyfikowano tereny dróg wewnętrznych, w tym m.in. teren 1KD/W, 3KD/W, 14KD/W, 16KD/W i 27KD/W, dla których przy określaniu parametrów wprowadzono nakaz utrzymania minimalnej szerokości pasa ruchu 2,5 m. Zdaniem strony przeciwnej, określenie szerokości pasa ruchu stanowi spełnienie wymogu określenia parametru drogi.

Rozważając podobną problematykę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 133/15 podkreślił, że w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarto obowiązek określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, a w punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że określenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, ustalenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej. Wobec treści przywołanych normatywów przyjąć należy, że obowiązek określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w ustawie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie więc wynika wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2880/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto, zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 392/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Nie ma przy tym znaczenia, czy układ komunikacyjny na terenie objętym planem jest już zrealizowany. Miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem planowania. Okoliczność, że na danym terenie układ drogowy już istnieje, nie oznacza, że w przyszłości nie może on ulec przebudowie, czy modernizacji, które powinny nastąpić w granicach parametrów określonych właśnie w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego.

Podzielając w pełni przedstawioną wyżej argumentację stwierdzić trzeba, że wprowadzenie nakazu utrzymania jedynie minimalnej szerokości pasa ruchu 2,5 m nie jest wystarczające dla możliwości przyjęcia, że dla wskazanych wyżej terenów zostały prawidłowo spełnione wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zarzut istotnego naruszenia tych przepisów jest więc uzasadniony.

Zasadny jest też zarzut podjęcia z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu, którego granicami objęta jest działka nr 653. Strona przeciwna podając w odpowiedzi na skargę, że dla terenu działki nr 653 błędnie nie wskazano symbolu na rysunku planu i w tekście planu, w istocie przyznaje, że i w tym zakresie dopuszczono się naruszenia prawa poprzez błędne pominięcie koniecznego elementu uchwały.

W tym stanie rzeczy należy uznać za prawidłowe stanowisko organu nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej przepisów obowiązującego prawa i tylko jeden z podniesionych w skardze zarzutów nie okazał się uzasadniony. W tym więc tylko zakresie skarga podlegała oddaleniu, a w pozostałym zakresie należało ją uwzględnić.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1, art. 151 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.