

Sygn. akt II SA/Wr 507/16

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SPECJALISTA

Izabela Szczepińska

Dnia 5 października 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Kremis
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek
	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)
Protokolant	Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 października 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu
z dnia 25 lutego 2016 r. nr XXIV/144/2016
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego w obrębach Wszewilki, Sławoszowice, Stawiec, Milicz, dla terenu działki
nr 291, AM 2, obręb Wszewilki

**stwierdza nieważność § 4 pkt. 5 we fragmencie „drogi wewnętrzne”, § 5 ust. 1
pkt. 3 oraz § 12 ust. 2 pkt. 3 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr XXIV/144/2016
z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego w obrębach Wszewilki, Sławoszowice,
Stawiec, Milicz, dla terenu działki nr 291, AM 2, obręb Wszewilki.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

SPECJALISTA

Izabela Szczepińska

Sygn. akt II SA/Wr 507/16 Dnia 9 grudnia 2016r.
**Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności**
Referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu Michał Kazeł
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) stwierdza,
że orzeczenie z dnia 5 października 2016r.
jest prawomocne od dnia 26 listopada 2016r.
Na oryginale właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem Stwierdzam

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Miliczu uchwałą z dnia 25 lutego 2016 r. Nr XXIV/144/2016, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Nr XXIX/131/2012 z dnia 26 września 2012 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach Wszewilki, Sławoszowice, Stawiec, Milicz dla terenu działki numer 291, AM 2, obręb Wszewilki, oraz po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń „Stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Milicz, uchwałała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach Wszewilki, Sławoszowice, Stawiec, Milicz, dla terenu działki numer 291, AM 2, obręb Wszewilki.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną zaskarżył powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 4 pkt 6 (powinno być 5 bowiem § 4 nie ma pkt. 6) we fragmencie „drogi wewnętrzne”, § 5 ust. 1 pkt 3 i § 12 ust. 2 pkt 3 oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Organ zarzucił podjęcie: § 4 pkt 6 we fragmencie „drogi wewnętrzne” oraz § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez brak określenia parametrów dla dróg wewnętrznych; § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że Rada Miejska w § 4 pkt 6 uchwały przyjęła, że ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o „urządzeniach i obiektach towarzyszących” - należy przez to rozumieć urządzenia techniczne i obiekty zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak

przyłącza i urządzenia instalacyjne, drogi wewnętrzne, przejazdy, dojazdy, dojścia, ogrodzenia, place i miejsca postojowe, parkingi terenowe, place pod śmietniki oraz inne obiekty i urządzenia pełniące pomocniczą rolę wobec przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego. Analiza powyższego przepisu wymaga odniesienia się do § 4 pkt 4 uchwały, który stanowi, że ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o „przeznaczeniu podstawowym terenu” należy przez to rozumieć funkcje wraz z urządzeniami i obiektami towarzyszącymi możliwe do realizacji na danej nieruchomości. Z kolei w § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały przyjęto, że na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem R obowiązują następujące ustalenia: dopuszcza się lokalizację dróg wewnętrznych. Powyższe postanowienia uchwały oznaczają, że Rada w planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez ich wydzielenia oraz bez podania ich parametrów. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. Przebieg tych dróg nie został też w żaden sposób określony na rysunku planu.

W art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że 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. Powyższe pozwala stwierdzić, że zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie, czyli zarówno drogi

publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2015 poz. 460 ze zm.), jak i drogi wewnętrzne.

Dla przedmiotowej sprawy istotnym jest – zdaniem Wojewody - ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia. Konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 rozporządzenia. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie na rysunku planu. Obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu. Z żadnego bowiem zapisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Oczywiście może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie organowi planistycznemu przysługuje pewna swoboda planistyczna. Swoboda ta nie obejmuje jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 lutego 2012 r. sygn. akt II SA/GI 869/11). Zdaniem organu nadzoru powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, które to drogi zostały przewidziane w ramach układu komunikacyjnego przewidzianego w ustaleniach planu.

Z kolei określając w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, Rada przyjęła, że przed podjęciem działalności inwestycyjnych, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczonej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie. W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis uchwały nie mieści się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Zamieszczony w przepisie § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały obowiązek nie wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zauważyć trzeba, że ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, która jest wyłączną formą prawną rozstrzygania o tej kategorii spraw. Ponadto, uznaniowy charakter tej decyzji powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować adresatów planu miejscowego do podjęcia działań w tym zakresie. Postanowienie planu rozstrzygające w sprawie obowiązku zdjęcia warstwy próchnicznej jest niedopuszczalne przez to, że determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ.

Jak zauważył organ nadzoru, realizacja obowiązku wynikającego z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wymaga również uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych - w tym zakresie norm ujętych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) oraz ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Na mocy postanowień art. 75 ustawy - Prawo ochrony środowiska w trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji (ust. 2). Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą (ust. 3). Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3 (ust. 4). Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określa decyzja o

środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (ust. 5). Ponadto w decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji, wydawanej przez starostów na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaganej przed ubieganiem się o pozwolenie na budowę, może zostać nałożony na inwestora, na mocy art. 14 tej ustawy, obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Za warstwę próchniczną uważa się wierzchnią warstwę gleby o zawartości powyżej 1,5% próchnicy glebowej; miąższość tej warstwy określa się w decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji (art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W razie niewykonania tego obowiązku, osoba faktycznie wyłączająca grunty z produkcji (wykonawca) uiszcza za każdy 1 m wykorzystanej niewłaściwie próchnicznej warstwy gleby dodatkową opłatę. Jak zatem widać z powyższego nakaz zdjęcia próchnicznej warstwy gleby ma charakter fakultatywny (natomiast w uchwale obligatoryjny) i jest uzależniony od organu administracji, tym samym nie może zostać nałożony w drodze uchwały rady gminy.

Określony w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczonej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone odnosi się do wszystkich gruntów objętych planem, gdy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zastosowanie takiego środka możliwe jest wyłącznie w stosunku do określonych rodzajów gruntów, tj. gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz torfowisk.

Dodatkowo - w ocenie organu nadzoru - sposób regulacji § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezsprzecznie i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformułowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się - stanowiący zasadę konstytucyjną - warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego

Sygn. akt II SA/Wr 507/16

precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jednostki (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uwzględniła w całości zawarte w niej zarzuty, jednocześnie wnosząc o odstąpienie od obciążania strony przeciwnej kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a..

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 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 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 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

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.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów zaskarżonej uchwały.

W pierwszej kolejności Sąd podzielił zarzut istotnego naruszenia przez § 4 pkt 5 we fragmencie „drogi wewnętrzne” oraz § 12 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem R.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia – stanowiącego konkretyzację obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. - ustalenia 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. Przy czym, powyższe pozwala stwierdzić, że ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

W świetle powyższych ustaleń, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, że zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a w/w rozporządzenia, co należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanym powyżej zakresie.

Słusznym jest również zarzut istotnego naruszenia przez § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę zapisu § 5 ust. 1 pkt 3 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 zatem 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 § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była zatem działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. 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 obowiązki 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).

W § 5 zaskarżonej uchwały ustalono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Wśród tych zasad Rada ustaliła w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, że przed podjęciem działalności inwestycyjnych, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczonej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.2)),
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;

Zdaniem Sądu, zapis § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. kompetencji. Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest więc podstawy prawnej, a ponadto kwestionowany przepis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych. Jak słusznie bowiem wskazał Wojewoda, ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, np. wydawanej na podstawie art. 75 ustawy - Prawo ochrony środowiska, czy też art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Słuszna jest ponadto uwaga, że sposób regulacji § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchniczej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezsprzecznie i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformułowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchniczej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce. W istocie nałożony obowiązek „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchniczej jest nieprecyzyjny i niejasny. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne, a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne, i przejrzyste, co z kolei oznacza, że muszą one być zrozumiałe dla jednostki. Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych wymogów prawidłowej legislacji.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej rozważania, należało stwierdzić nieważność również § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginale własne podpisy
za zgodność z oryginałem.

SPECJALISTA

Izabela Szczepińska