

Sygn. akt II SA/Go 189/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sławomir Pauter
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz Sędzia WSA Aleksandra Wieczorek (spr.)
Protokolant	sekr. sąd. Małgorzata Zacharia-Gardzielewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubniewicach
z dnia 26 listopada 2015 r. Nr XI/78/2015
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
terenu położonego przy skrzyżowaniu dróg krajowych nr 22 i nr 24 w obrębie Rogi

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 10 i 11 oraz § 4 ust. 9 w zakresie sformułowania: „w związku z czym wymagana jest przebudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 22 i nr 24 z drogą gminną”,
- II. zasądza od Gminy Lubniewice na rzecz Wojewody Lubuskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok z dnia 11 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Go 189/16 jest
Postanowienie prawomocny(e) od dnia 7 lipca 2016 r.

podpis sędziego/referendarza sądowego

na oryginalnie własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

11.05.2016 Zacharia-Gardzielewska
dnia podpis



Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła uchwałę Nr XI/78/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy skrzyżowaniu dróg krajowych nr 22 i nr 24 w obrębie Rogi.

Uchwała przekazana została Wojewodzie Lubuskiemu jako organowi nadzoru przy piśmie z dnia 18 grudnia 2015 r.

W skardze złożonej pismem z dnia 25 stycznia 2016 r. (data wpływu do Sądu 26 lutego 2016 r.) Wojewoda Lubuski wskazanej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.; powoływanej dalej jako: ustawa o pzp) wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 ust. 9 w zakresie: „w związku z czym wymagana jest przebudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 22 i nr 24 z drogą gminną”;
- § 4 ust. 10;
- § 4 ust. 11.

W motywach skargi wywiódł, że w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały, w części wskazanej na wstępie, z obrotu prawnego.

Powołując się na przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o pzp oraz § 4 pkt 9 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; powoływanego jako dalej jako: rozporządzenie) Wojewoda wywodził, że Rada Miejska w Lubniewicach naruszyła wskazane przepisy prawa w związku z wykroczeniem (kwestionowanymi zapisami) poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Stanowi to o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, skutkującym koniecznością eliminacji z planu kwestionowanych zapisów. Rada Miejska w Lubniewicach w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustaliła w § 4 ust. 9 uchwały, że: „Ustala się powiązanie układu dróg wewnętrznych stanowiących obsługę terenów wyznaczonych w planie z drogą publiczną gminną położoną poza granicą opracowania planu, poprzez skrzyżowanie z

Sygn. akt II SA/Go 189/16

drogą krajową nr 22 i nr 24, w związku z czym wymagana jest przebudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 22 i nr 24 z drogą gminną. W 4 ust. 10 uchwaliła, że: „Realizacja wszelkich inwestycji przewidzianych w planie wymaga uprzedniej przebudowy i rozbudowy skrzyżowania drogi krajowej nr 22, drogi krajowej nr 24 z drogą gminną, zaś w § 4 ust. 11. uchwały, że: „Przebudowa, o której mowa w ust. 10 jest warunkiem koniecznym realizacji inwestycji na terenie objętym planem.”

Wojewoda wskazał, że - jak wynika z przeanalizowanej dokumentacji prac planistycznych - kwestionowane skargą zapisy zostały wprowadzone do planu miejscowego w związku z warunkowym uzgodnieniem projektu planu przez zarządcę drogi (Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze), który jako warunek pozytywnego uzgodnienia projektu planu wskazał konieczność wprowadzenia ich do planu. Burmistrz Lubniewic trzykrotnie zwracał się do zarządcy drogi (pisma z dnia 10 października 2014 r., 19 lutego i 23 marca 2015 r.) z prośbą o uzgodnienie projektu planu. Próbowano bowiem uniknąć konieczności wprowadzenia do przedmiotowego planu tego typu zapisów, co okazało się bezskuteczne i pozytywne uzgodnienie projektu planu nastąpiło dopiero po wprowadzeniu do tekstu planu kwestionowanych ustaleń.

Zdaniem Wojewody, plan miejscowy, będący aktem prawa miejscowego, musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego regulacją planu, bez podawania warunków, a także bez uzależnienia tego przeznaczenia lub jego regulacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powołując się na orzecznictwo sądowe wywodził, że kwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały łamią tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od zdarzeń przyszłych, niepewnych i działań różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy. Zamieszczanie w planie miejscowym zapisów warunkowych jest, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne i stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Zaskarżone zapisy mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji.

Sygn. akt II SA/Go 189/16

Przywołując przepisy art. 2 ust. 1, 19 ust. 2 oraz 25 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U, 2015 r., poz. 460 ze zm.) podnosił, że przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii wraz z obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tego skrzyżowania należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii, który ponosi też koszty ich budowy lub przebudowy. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje zatem, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii spraw pozostaje decyzja administracyjna. Kwestia przebudowy i rozbudowy skrzyżowania z drogą publiczną rozstrzygana jest zatem w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarządca drogi - w tym przypadku GDDKiA Oddział Zielona Góra, stawiając warunek wprowadzenia do planu kwestionowanych zapisów, doprowadzić może do sytuacji, w której realizacja ustaleń planu nigdy nie będzie możliwa, gdyż zarządca drogi może nigdy nie zrealizować przebudowy skrzyżowania dróg i właściciele nieruchomości objętych planem nie będą mieli możliwości zagospodarowania terenów będących ich własnością zgodnie z przeznaczeniem określonym w przedmiotowym planie. Jest to, w opinii skarżącego, działanie mające na celu niejako wymuszenie na inwestorze/inwestorach obowiązku przebudowy skrzyżowania na jego/ich koszt. Wprawdzie ustawa o drogach publicznych w art. 16 ust. 1 przewiduje finansowanie inwestycji drogowych przez inwestora przedsięwzięcia niedrogowego, niemniej jednak nie są to kwestie rozstrzygane na gruncie uchwały w sprawie planu miejscowego.

Wojewoda zwrócił też uwagę na fakt, iż kwestionowane w niniejszej skardze zapisy uzależniają realizację planu miejscowego od dokonania określonych czynności zlokalizowanych poza planem miejscowym (przebudowa skrzyżowania z drogą gminną). Droga gminna, o której mowa w skarżonych zapisach planu znajduje się już na terenie innej gminy - gminy Krzeszyce. Stosowanie zaskarżonych przepisów uchwały mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji z powodu bliżej niesprecyzowanych działań podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o

Sygn. akt II SA/Go 189/16

samorządzie gminnym). Zawieranie w planie miejscowym zapisów dotyczących planowanych inwestycji na terenie innej gminy, jest zdaniem Wojewody, istotnym naruszeniem prawa i naruszeniem kompetencji innego organu stanowiącego - w tym przypadku Rady Gminy Krzeszyce.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz, reprezentujący Gminę Lubniewice, wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podnosił, iż kwestionowane skargą zapisy planu były warunkiem uzgodnienia ustaleń projektu planu przez Generalnego Dyrektora DKiA, które to uzgodnienie wymagane jest przepisem art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o pzp. Podnosił, że skoro określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym jest obowiązkiem wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o pzp i § 4 pkt 9 rozporządzenia to ustawodawca wprowadzając taki obowiązek musiał liczyć się z ustaleniami, które będą wykraczały poza obszar objęty planem miejscowym. Obszar objęty zaskarżonym planem miejscowym położony jest wzdłuż drogi krajowej nr 22 przy granicy z działką nr 12 obr. Rudnica gm. Krzeszyce (wg ewidencji „dr”), która to działka z uwagi na bezpieczeństwo i ograniczoną dostępność do dróg krajowych może stanowić wyłączone powiązanie obszaru objętego planem z układem zewnętrznym – drogami krajowymi nr 22 i 24. W sytuacji gdy GDDKiA jest zarządcą dróg dla których zmiana zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym będzie miała istotny wpływ na ruch drogowy oraz skrzyżowanie dróg krajowych, to brak uzgodnienia stanowiłby naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o pzp. W ocenie organu gminy zostały poczynione wszelkie starania by uniknąć kontrowersyjnych zapisów planu m.in. zostało złożone zażalenie od postanowienia odmawiającego uzgodnienia. W takiej sytuacji, działając w poczuciu zaufania do organów i przyjmując istotny w ocenie gminy argument o bezpieczeństwie uczestników ruchu na drogach krajowych, dokonano ustaleń jak w treści planu.

Na rozprawie w dniu 11 maja 2016 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę wnosząc o zasądzenie kosztów postępowania

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył , co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Sygn. akt II SA/Go 189/16

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity 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). Wykonywana przez nie kontrola administracji publicznej obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., powoływanej jako: ppsa). Zgodnie z art. 134 § 1 ppsa sąd administracyjny przy rozstrzyganiu sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, co nie oznacza, iż nie pozostaje związany zakresem zaskarżenia.

Przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie pozostawała uchwała Rady Gminy Miejskiej w Lubniewicach w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęta na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), będąca z mocy jej art. 14 ust. 8 aktem prawa miejscowego.

W myśl przepisu art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Stosownie zaś do ar. 4 ust. 1 ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przyznanej wskazanymi regulacjami kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy i przysługujące jej władztwo planistyczne.

Jak już wskazano plan miejscowy jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, której organ stanowiący go uchwalił. Zważywszy na charakter prawny planu miejscowego musi on spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Oznacza to w konsekwencji nałożenie na organ stanowiący gminy obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Samodzielność gminy realizującej zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podlega ochronie sądowej. Jednakże granicą jej samodzielności pozostaje legalność rozumiana jako zgodność z prawem. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Sygn. akt II SA/Go 189/16

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi w konsekwencji zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem, luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny możliwe było określenie sposobu wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania (vide: wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r. II OSK 3083/13, baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ust. 1 ustawy o pzp. Stosownie do tego przepisu w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r. (vide: art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r. poz. 1777 zmieniającej m.in. ustawę o pzp): „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o pzp zawiera dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (vide: wyrok NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08, baza orzeczeń. nsa.gov.pl).

W wyniku wskazanej nowelizacji przesłanka materialnoprawna uległa modyfikacji, przed przywołaną zmianą bowiem podstawą do unieważnienia uchwały w przedmiocie planu miejscowego pozostawało każde naruszenie prawa w zakresie zasad sporządzania planu. Ustawodawca nie wskazywał bowiem istotnego naruszenia prawa w tym zakresie jako koniecznego warunku unieważnienia uchwały. W stanie prawnym obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonego aktu jedynie istotne naruszenie określonych zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub w części.

W doktrynie zasady sporządzania planu miejscowego określone są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotyczą one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (vide: rozporządzenie Ministra

Sygn. akt II SA/Go 189/16

Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587, powoływane jako: rozporządzenie .)

W granicach wytyczonych przywołanymi przepisami prawa można zatem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma bowiem charakteru arbitralnego. Przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. Ustawodawca bowiem szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jak też określił zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale w przedmiocie planu miejscowego. Znalazło to wyraz w art. 15 ust. 2 ustawy o pzp poprzez wskazanie zakresu obowiązkowej materii podlegającej regulacji w planie miejscowym, którym rada gminy jest zasadniczo związana.

W odniesieniu do regulacji dotyczących obligatoryjnej treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne pozostaje by jego ustalenia nie zawierały norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy administracji publicznej właściwe do wydawania decyzji związanych z realizacją inwestycji (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 983/08, baza orzeczeń nsa. gov.pl).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o pzp nakazuje organowi stanowiącemu gminy przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać m.in. określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (lit. b). Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisów o realizacji funkcji danego terenu w zależności od warunku, a także uzależniania przeznaczenia terenu lub realizacji takiego przeznaczenia od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych, w tym związanych z działaniami innych podmiotów. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego np. na rozwiązania dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w tym i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i

Sygn. akt II SA/Go 189/16

sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o pzp i § 4 pkt 9 rozporządzenia).

Zasadnie pozostawało stanowisko Wojewody, iż zakwestionowane skargą regulacje uchwały z dnia 26 listopada 2015 r. zawierają niedopuszczalne normy otwarte uzależniające sposób realizacji zagospodarowania terenu objętego planem i warunków powiązań układu jego komunikacyjnego z układem zewnętrznym od kwestii realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie zapewnienia tego skomunikowania przez inne podmioty i na terenie pozostającym poza planem. Z racji ograniczenia obowiązywania zapisów planu do obszaru wyznaczonego na rysunku stanowiącym integralną część uchwały - organ sporządzający plan nie może warunkować ani narzucać żadnych ustaleń dotyczących obszarów wykraczających poza granice tego planu jak również uzupełniać ustaleń danego planu miejscowego zapisami innych planów. Każdy pojedynczy plan miejscowy stanowi bowiem integralną całość, a interpretacja jego zapisów na potrzeby określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ogranicza się wyłącznie do analizy jego treści.

Analizowane powyżej przepisy ustawy o pzp nakazują przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dla terenu objętego planem miejscowym oraz określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. W zakresie tego obowiązkowego elementu planu miejscowego nie mieści się ustalenie go dokonane pod warunkiem realizacji inwestycji drogowych przez inne podmioty i to na terenie nie objętym planem miejscowym, jak też na terenie innej gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc aktem prawa miejscowego, musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków i bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi.

Słusznie też Wojewoda wskazał, na regulacje ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2015 r., poz. 460 ze zm.) zgodnie z którymi przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii wraz z obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tego skrzyżowania należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii, który ponosi też koszty ich budowy lub przebudowy. Zatem to na zasadzie wyłączności kompetencja w tym zakresie została przyznana zarządcy drogi.

Kwestia przebudowy i rozbudowy skrzyżowania z drogą publiczną rozstrzygana jest zatem w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś w ramach procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei kwestia budowy lub przebudowy dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora przedsięwzięcia (art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). W myśl ust. 2 art. 16 tej ustawy szczegółowe warunki budowy i przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1 określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej, a zatem w drodze czynności cywilnoprawnej.

Mieć też należy na uwadze, że zgodnie z wymogiem § 2 pkt 6 rozporządzenia, przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Nie przewiduje się zamieszczenia w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni (vide:Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, wydanie II Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 58). To samo też odnieść należy, zdaniem Sądu, do warunkowego sformułowania wymaganych ustaleń planu w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dla terenu objętego planem miejscowym oraz określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Skoro więc ustawodawca w zakresie kształtowania terenu i ładu przestrzennego nie przewidział formy warunku, lecz wprowadził określone wymogi w zakresie komunikacji i określenia dostępu do dróg publicznych to należy zgodzić się z organem nadzoru, że podjęta uchwała nie spełnia tych wymogów, istotnie naruszając zasady sporządzenia planu miejscowego.

Wykazana wadliwość zaskarżonych przez Wojewodę jednostek redakcyjnych uchwały, odnoszących się do obligatoryjnych wymogów planu miejscowego uzasadniała uznanie, iż doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o pzp.

Odnosząc się do stanowiska organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zgodzić się należy, że uzgodnienie projektu planu o jakim mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o pzp z Generalnym Dyrektorem DKiA było wymagane ze względu na okoliczność, iż planowany sposób zagospodarowania terenu objętego projektem planu miejscowego będzie miał istotny wpływ na ruch drogowy. Trafnie też organ podnosi, że brak uzgodnienia stanowiłby istotne naruszenie trybu uchwalania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy

Sygn. akt II SA/Go 189/16

o pzp. Jednakże uzyskanie uzgodnienia nie stanowi automatycznie o legalności ustaleń przyjętych w planie miejscowym. Te zaś z powołanych przyczyn uznane zostały za istotnie naruszające zasady ustalania planu.

W tym stanie rzeczy stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o pzp i art. 147 § 1 ppsa sąd, uwzględniając skargę w całości stwierdził nieważność zaskarżonych regulacji uchwały.

Konsekwencją wyniku sporu stało się rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, obejmujące przyznanie kosztów zastępstwa procesowego, podjęte na podstawie art. 200 i 205 § 2 ppsa.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

3 1. MAJ. 2016
dnia podpis