



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 czerwca 2014 r.

Poz. 2671

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 896/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 23 października 2012 r. nr XXVI/152/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP NOWY WIELI-SŁAW II

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 4 pkt 3 lit. b; § 3 ust. 5 pkt 3 lit. b; § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d; § 4 ust. 3 pkt 3 lit. e tiret 3 i 5 we fragmentach „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”; § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”; § 5 ust. 4 pkt 1; § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”; § 5 ust. 4 pkt 7 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”; § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”; § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieków” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Polanica-Zdrój na rzecz strony skarżącej kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanicy-Zdroju – po stwierdzeniu zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Polanicy-Zdroju, przyjętego uchwałą nr XLVIII/337/2006 z dnia 24 października 2006 r. – na sesji w dniu 23 października 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVI/152/2012 w sprawie „uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Nowy Wielisław II”. W podstawie prawnej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej u.s.g.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 – dalej u.p.z.p.).

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżył opisaną na wstępie uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, kwestionując następujące przepisy uchwały: 1) § 3 ust. 4 pkt 3 lit. b; 2) § 3 ust. 5 pkt 3 lit. b; 3) § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d; 4) § 4 ust. 3 pkt 3 lit. e we fragmentach „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”; 5) § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”; 6) § 5 ust. 4 pkt 1; 7) § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”; 8) § 5 ust. 4 pkt 7 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”; 9) § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”; 10) § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę ciek”. Skarżący zarzucił Radzie Miejskiej w Polanicy-Zdroju podjęcie zaskarżonych przepisów z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – dalej rozporządzenie planistyczne). Zarzucając powyższe wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały we wskazanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze podkreślono, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zgodnie z jego treścią 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.

Wojewoda ocenił, że Rada w zakwestionowanych zapisach uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) lub uwzględnienia warunków albo zasad wskazanych przez podmioty takie jak: przedsiębiorstwo sieciowe, właściwy zakład energetyczny, zarządca ciek, zarządca sieci czy zarządca drogi a także właściciele lub użytkownicy wieczystości. Przepisy te zamieszczono przede wszystkim wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie, do całego obszaru objętego planem.

Zdaniem skarżącego wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przywołanych przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano bowiem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (uzgodnień), uwzględnienia warunków albo zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Zaznaczono również, że kompetencja wynikająca z przywołanego przepisu nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi. Ustanowienie wymogu uzyskania zgody zarządcy drogi narusza natomiast kompetencje zarządcy przewidziane w art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych bądź oznacza powtórzenie unormowań ustawowych w akcie prawa miejscowego.

Wojewoda zauważył, że w zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, przy jednoczesnym zakazie dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii – na co wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) organ nadzoru stwierdził, że działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Autor skargi zaznaczył także, że wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę zauważono, że zakwestionowane przepisy dotyczące zasad ustalanych przez zarządców dróg, sieci i cieków oraz zgody właścicieli nieruchomości pełnią rolę informacyjną i wydaje się zasadne ich pozostawienie w uchwale. Jednakże biorąc pod uwagę argumentację podniesioną w skardze, jak również wyrok, który zapadł w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Stary Zdrój V (sygn. akt II SA/Wr 71/13), organ uznał skargę za zasadną.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 9 kwietnia 2014 r. pełnomocnik skarżącego doprecyzowując skargę wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz” i § 4 ust. 3 pkt 3 lit. e tiret 3 i 5 we fragmentach „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”. W pozostałym zakresie podtrzymał skargę.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) 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 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn.zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 u.p.p.s.a.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez organ nadzoru przepisów uchwały Rady Miejskiej Polanicy-Zdroju nr XXVI/152/12 z dnia 23 października 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Nowy Wielisław I. Zdaniem Sądu, wskazane przepisy zaskarżonej uchwały wydane zostały bez podstawy prawnej. Analiza norm prawnych znajdujących zastosowanie przy uchwalaniu planów miejscowych wskazuje bowiem, że brak w nich podstawy dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania uzgodnienia od zarządców sieci, zarządców cieków, zarządców drogi lub właścicieli nieruchomości, czy też uwzględniania warunków lub zasad wskazywanych przez przedsiębiorstwo sieciowe lub zakład energetyczny na określone działania adresatów planu miejscowego.

Przed wszystkim wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej u.p.z.p.) nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – dalej rozporządzenie planistyczne), wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Z przytoczonych przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania

uzgodnień z zarządcą sieci czy innymi wymienionymi już podmiotami. Wskazane przepisy rangi ustawowej nakazują natomiast przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami odpowiednich sieci, cieków, właścicielami terenów, zakładem energetycznym czy przedsiębiorstwem sieciowym. Nadto, jak słusznie wskazał organ nadzoru kompetencje zarządców dróg odnośnie zjazdów również zostały szczegółowo określone w ustawie o drogach publicznych (Dz. U. z 2013., poz. 260). W sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej, nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji należy podzielić prezentowane we wcześniejszych wyrokach stanowisko, że w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. np. wyroki z dnia 8 stycznia 2014 r. II SA/Wr 717/13, II SA/Wr 718/13).

Nie ulega wątpliwości, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci, cieków czy terenu wymaga dokonania uzgodnień z ich dysponentami (zawarcia umowy itp.), jednakże, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego, regulowanie kwestii tych uzgodnień w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego) nie jest dopuszczalne. Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekazywaniem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uchwała winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżone przepisy uchwały kryterium tego nie spełniały. Co więcej, uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz warunków wskazanych przez wymienione już podmioty wprowadzać może ryzyko odstąpienia od postulowanych w miejscowym planie zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem. Stosowanie zaskarżonych przepisów uchwały mogłoby bowiem 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. Innymi słowy, w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie realizacji określonych postanowień miejscowego planu adresatom norm prawnych zawartych w uchwale, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie kwestionowanej części zapisów uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała bowiem ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień w zasadzie nie zakwestionowała także strona przeciwna.

Mając na uwadze poczynione rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 ww. ustawy (pkt III sentencji wyroku).