



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 lipca 2014 r.

Poz. 3292

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 893/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak /sprawozdawca/
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA	– Alicja Palus

Protokolant starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „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 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”, § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku” uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 23 października 2012 r. nr XXVI/148/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP SOKOŁÓWKA III

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „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 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”, § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Polanica-Zdrój na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanicy-Zdroju – po stwierdzeniu zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Polanica-Zdrój, przyjętego uchwałą nr XLVIII/337/2006 z dnia 24 października 2006 r. – na sesji w dniu 23 października 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVI/148/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP SOKOŁÓWKA III”. W podstawie prawnej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżył opisaną na wstępie uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, kwestionując następujące przepisy uchwały: § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „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 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”, § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”. 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), zwanego dalej „rozporządzeniem planistycznym”. Zarzucając powyższe, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały we wskazanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze, organ nadzoru podkreślił, 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 zaskarżonej uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) lub uwzględnienia warunków albo zasad wskazanych przez podmioty takie jak: zarządca drogi, właściciele lub użytkownicy wieczystości, zakład energetyczny, przedsiębiorstwo sieciowe, zarządca sieci, a także zarządca cieku. 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 strony skarżącej, wskazane uregulowania zaskarżonej 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 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przywołanych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia planistycznego wskazano zatem 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 u.p.z.p.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, zdaniem Wojewody, że 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formal-

na, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), w którym stwierdzono, że „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji odnoszących się do źródeł prawa takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencji prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegomuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań”.

Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowi, że akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem 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 sprawę przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

Dodatkowo, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, do kompetencji zarządcy drogi należy: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Należy zatem zauważyć, zdaniem organu nadzoru, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna podała, że oczywistym wiadome jest, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Zawarte sformułowania są w istocie rzeczy stwierdzeniem pewnych faktów, które będą miały miejsce w momencie realizacji ustaleń planu, np. w wypadku lokalizacji wjazdu na działkę inwestor będzie musiał wystąpić do zarządcy drogi i ustalić z nim na jakich zasadach taki element układu komunikacyjnego będzie można lokalizować. Rada w żadnym miejscu nie uzależniła realizacji ustaleń planu od zgody jakiegokolwiek z wyżej wymienionych organów. Stwierdziła także, że kwestionowane ustalenia dotyczące zasad określanych przez zarządców dróg, sieci i cieków oraz zgody właścicieli nieruchomości pełnią rolę informacyjną i wydaje się zasadnym ich pozostawienie. 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) w lipcu 2013 r., strona uznała zasadność skargi i przychyliła się do wniosku strony skarżącej.

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 (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 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 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 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.), zwanej dalej „u.p.p.s.a.”, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w spra-

wach 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.s.a.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju nr XXVI/148/12 z dnia 23 października 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP SOKOŁÓWKA III. Zdaniem Sądu, wskazane przepisy zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim zostały zaskarżone, 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 zgody właścicieli lub użytkowników wieczystych bądź uwzględniania zasad określonych przez zarządcę drogi, sieci czy ciek, bądź też warunków określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe, czy zakład energetyczny na określone działania adresatów planu miejscowego.

Przede wszystkim wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 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 planistycznego 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 powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazu dokonywania uzgodnień, uwzględnienia warunków albo zasad ustalonych przez określone już podmioty. 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 do zjazdów również zostały szczegółowo określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.). 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. wyroki z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 717/13, II SA/Wr 718/13).

Nie ulega wątpliwości, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci, ciek, 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, że 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 spełniają. 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 strony skarżącej odnośnie do kwestionowanej części zapisów zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała 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 też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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 u.p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).