



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 lutego 2014 r.

Poz. 848

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 661/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 21 czerwca 2013 r. nr XXXI/462/13
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice.

- I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 oraz § 12 ust. 6 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt. I niniejszego wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów sądowych.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 czerwca 2013 r., nr XXXI/462/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 11 ust. 6 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”. Zdaniem organu nadzoru niniejszy zapis podjęty został z istotnym naruszeniem 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.) oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

W § 11 ust. 6 uchwały nr XXXI/462/13 zarządca drogi publicznej został wskazany jako właściwy do określenia miejsca i warunków włączenia do publicznego układu komunikacyjnego. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach ustaleń uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza 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, 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 przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków ustalanych przez określone podmioty (zarządcę drogi), czy też wskazywanie jakie kompetencje ma zarządca drogi publicznej, stanowi – zdaniem Wojewody – wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Tymczasem 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 – formalną tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów.

Dalej Wojewoda wskazał, że 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, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, na co też uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

Dodatkowo Wojewoda zauważył, że kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Należy zatem zauważyć, że przywołany przepis zaskarżonej uchwały dotyczący uzyskania zgody i uwzględnienia warunków zarządcy drogi nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzi także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg.

Ponadto zdaniem Wojewody przywołany przepis zaskarżonej uchwały dotyczący uzyskania zgody i uwzględnienia warunków zarządcy drogi nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzi 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. Stanowi to naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W odpowiedzi na skargę nadesłano uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2013 r. (nr XXXII/488/13), w której uznano skargę Wojewody Dolnośląskiego.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 20 listopada 2013 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę i jednocześnie sprostował zawartą w niej oczywistą omyłkę pisarską oświadczając, iż skarga dotyczy stwierdzenia nieważności § 12 ust. 6 zaskarżonej uchwały. Ponadto rozszerzył skargę wnosząc o stwierdzenie nieważności również § 9 pkt 2 tej uchwały.

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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

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 określone w pkt 5, 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 – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, 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).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 czerwca 2013 r., nr XXXI/462/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał za konieczne wyeliminować z obrotu prawnego § 9 pkt 2. W niniejszym postanowieniu Rada Gminy kreując wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji uzależniła możliwość lokalizacji nowych zjazdów z dróg publicznych oraz przebudowę i zmianę istnieją-

cych od zgody i warunków zarządcy drogi. W ocenie Sądu powyższa regulacja wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję 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 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587) ustalenia w miejscowym planie 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. Tym samym określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lokalny prawodawca nie był uprawniony do wypowiedzania się w tej materii. Kwestie związane z lokalizacją nowych zjazdów i przebudową istniejących stanowi – zgodnie z art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 260 ze zm.) prerogatywę zarządcy dróg. Tylko bowiem zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy w tej materii jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Tym samym zakwestionowana powyżej przez Wojewodę regulacja – jako sprzeczna z postanowieniami ustawy – podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Stwierdzenia nieważności wymagał także § 12 ust. 6 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”. W niniejszym przepisie organ stanowiący gminy przyjął, że dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 1MN/RM obsługa komunikacyjna odbywać się będzie poprzez istniejący zjazd włączony do drogi powiatowej nr 1979D za zgodą i na warunkach zarządcy drogi. W ocenie Sądu uzależnienie obsługi komunikacyjnej terenu zabudowy mieszkaniowej i jednorodzinnej lub zabudowy zagrodowej poprzez istniejący zjazd od zgody i warunków zarządcy drogi wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez lokalnego prawodawcę zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższego ustalenia mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotu nieuprawnionego do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. W konsekwencji regulacja taka narusza bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. To zatem wyłącznie rada jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy i tegoż prawa nie może scedować na inny podmiot. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji). Ponadto należy również podzielić twierdzenia skarżącego, iż powyższa regulacja wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję 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 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Konkludując, wobec przedstawionych okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone powyżej naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.