



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1452

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 719/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 grudnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 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 6 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 cieku”

uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 23 października 2012 r. Nr XXVI/154/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Centrum V

- I. stwierdza nieważność § 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 6 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 cieku” zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanicy-Zdroju w dniu 23 października 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVI/154/2012 w sprawie „uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM V”. 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.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz nawiązano do uchwały nr XLVIII/281/2010 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 27 października 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM V. Stwierdzono również, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Polanicy-Zdroju, przyjętego uchwałą nr XLVIII/337/2006 z dnia 24 października 2006 roku.

Następnie Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną na wstępie uchwałę. Wojewoda zaskarżył następujące przepisy uchwały: 1) § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”; 2) § 5 ust. 4 pkt 1; 3) § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”; 4) § 5 ust. 4 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”; 5) § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”; 6) § 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. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały w zakwestionowanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że ze względu na fakt, iż upłynął 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wobec zaskarżonej uchwały, Wojewoda Dolnośląski wnosi na wskazane fragmenty powyższej uchwały, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Na wstępie podkreślono, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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 § 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 6 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 cieku” zaskarżonej 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 cieku czy zarządca sieci, 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, 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 (uzgodnień), uwzględnienia warunków albo zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

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. 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. 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 należy podkreślić, 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 szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „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 kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą że wyznaczenie jakiegokolwiek 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 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 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”.

W ocenie skarżącego, 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.

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 ustalenia 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), należy uznać skargę za zasadną.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 10 grudnia 2013 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymała skargę i wnioski w niej zawarte.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie 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 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej w niniejszej sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z punktu widzenia kryterium legalności była uchwała nr XXVI/154/2012 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 23 października 2012 r. w sprawie „uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP CENTRUM V” w zakresie zaskarżonym przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium, sąd zdecydował o wyeliminowaniu z obrotu prawnego następujących przepisów zaskarżonej uchwały: 1) § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”; 2) § 5 ust. 4 pkt 1; 3) § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”; 4) § 5 ust. 4 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”; 5) § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”; 6) § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieków”. Zdaniem sądu rozpoznającego skargę, wskazane przepisy zaskarżonej uchwały zostały wydane bez podstawy prawnej. Stwierdzić bowiem należało, iż brak jest podstawy prawnej dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania uzgodnienia od zarządców sieci czy cieków lub właścicieli nieruchomości na określone działania adresatów planu miejscowego.

Trzeba zauważyć, 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.) 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), 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.

Zdaniem sądu w przytoczonych przepisach nie wynika 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 bowiem radzie przyjęcie 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, czy właścicielami terenów. Zdaniem sądu w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Oczywiście sądowi rozpoznającemu skargę znana jest okoliczność, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci, cieków czy terenu wymaga dokonania uzgodnień z ich dysponentami (zawarcia umowy itp.), jednakże nie jest dopuszczalne regulowanie kwestii tych uzgodnień w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego), a to wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie. 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 do omawianych przepisów zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów uchwały, albowiem przeprowadzona kontrola sądowoadministracyjna 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 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 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).