



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1454

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 715/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Władysław Kulon
Mieczysław Górkiwicz (spr.)
Anna Siedlecka

Protokolant starszy sekretarz sądowy
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 grudnia 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy Zdroju
z dnia 23 października 2012 r. nr XXVI/147/2012
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Stary Zdrój I

Anna Biłous

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 2, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 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”, § 7 pkt 2 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku” 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 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 pkt 2, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 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”. Według skarżącego powyższe ustalenia planu miejscowego uchwalone zostały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. (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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Skarżący wskazał, że zaskarżone przepisy prawne podjęte zostały z przekroczeniem granic kompetencji ustawowej lub wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, powołując wprawdzie dla uzasadnienia skargi przepisy art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP oraz przepisy § 142 i § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej. Ustanowienie wymogu uzyskania zgody zarządcy drogi naruszało kompetencje zarządcy przewidziane w art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych bądź oznaczało powtórzenie unormowań ustawowych w akcie prawa miejscowego. Opisane naruszenia prawa uzasadniają stosowanie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie w całości. Organ podniósł, że zaskarżona część uchwały pełni funkcje informacyjne. Jest oczywiste, że uzyskanie dostępu do danego terenu (znajdujących się na nim urządzeń) będzie wymagało uzgodnienia z jego zarządcą lub właścicielem. Nie oznacza to uzależnienia realizacji ustaleń planu miejscowego od zgody innych organów. Ostatecznie jednak może przekonywać argumentacja prawna skargi, a przede wszystkim wywód prawny zawarty w wyroku sygn. akt SA/Wr 71/13 tut. Sądu dotyczący podobnej uchwały organu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W treści planu miejscowego organ zawarł następujące przepisy. W § 4 ustalającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji w pkt 2 „lokalizacja nowych zjazdów i wjazdów bezpośrednich tylko na zasadach określonych przez zarządcę drogi”. W § 5 ustalającym zasady modernizacji rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w ust. 1 uzależnił prowadzenie sieci uzbrojenia technicznego poza terenami komunikacji od zgody właścicieli lub użytkowników wieczystych pozostałych terenów, w ust. 4 pkt 1 ustalił „dostawa energii zgodnie z warunkami określonymi przez właściwy Zakład Energetyczny”, w ust. 4 pkt 6 „w przypadku wystąpienia kolizji planowanej zmiany zagospodarowania, przestrzennego terenu z istniejącym uzbrojeniem elektroenergetycznym, jego przebudowa będzie możliwa na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”, w art. 6 ust. 1 „przewiduje się możliwość zaopatrzenia terenów w gaz przewodowy na zasadach określonych przez zarządcę sieci”. W § 7 regulującym zasady ochrony środowiska w pkt. 2 przewidziano w przypadku realizacji inwestycji na gruntach zdrenowanych obowiązek przybudowy systemu drenarskiego na zasadach określonych przez zarządcę cieku. Dokonując oceny zgodności z prawem tej części uchwały należało uwzględnić przede wszystkim przepisy art. 94 Konstytucji RP, art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jak wynika z tych przepisów, akt prawa miejscowego sprzeczny z prawem jest nieważny. W odniesieniu do planu miejscowego ustawa wymienia przypadki tej sprzeczności, w tym tzw. naruszenie zasad jego sporządzania, przez które zazwyczaj rozumie się wymogi związane z treścią tego aktu. Akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy do ustawy, zatem powinien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami wydanymi na ich podstawie. Przy formułowaniu planu miejscowego organ powinien mieć na uwadze ponadto szczegółowe wymagania ujęte w Zasadach techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Jednocześnie należy uwzględnić, że gminie przysługuje tzw. władztwo planistyczne, którego istnienie powinno powstrzymywać organ nadzoru i sąd przed pochopnym czy nadmiernym ingerowaniem w byt prawny tego aktu, ponadto zaś, że nieistotne naruszenia prawa nie wywołują nieważności aktu. W końcu należy uwzględnić szczegółowy charakter tego aktu normatywnego, jako aktu z zakresu planowania, co pozwala na ostrożne dopuszczenie w jego treści postanowień nie mogących wywołać powstania na ich podstawie normy prawnej oraz postanowień natury informacyjnej lub nawiązujących do treści innych aktów normatywnych, gdyby służyło to zapewnieniu jasności czy zupełności unormowania.

Kontrolowane w nin. sprawie ustalenia planu nie zasługiwały na wskazaną ochronę. Jak wynika z powołanego § 4 pkt 3 i 9 rozporządzenia gmina w zakresie ochrony środowiska powinna kierować się potrzebami w tym zakresie oraz istniejącymi formami ochrony przyrody, zaś w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury, technicznej ograniczając się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami, określenia warunków ich powiązań z układem zewnętrznym

i niezbędnych wskaźników. W tak zakreślonych granicach nie mieści się regulowanie zagadnień pojawiających się przy wydawaniu aktów stosowania prawa przez inne właściwe organy, czy to związanych z zakresem przyśługujących im kompetencji, czy to z uprawnieniami i obowiązkami podmiotów administrowanych, a tym bardziej jako uczestników obrotu cywilnoprawnego. Waler informacyjny omawianych ustaleń był znikomy, przede wszystkim zaś były one mylące lub zbędne. Kompetencje zarządców dróg odnośnie zjazdów są szczegółowo określone w ustawie o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260). Ustawy nie przewidują wymogu zgody właścicieli nieruchomości jako niezbędnej w każdym przypadku do uzyskania przez przedsiębiorstwo lub inwestora możliwości wykonania określonych robót na cudzym gruncie. O potrzebie naprawienia wyrządzonej przez siebie szkody również nie powinien przypominać akt prawa miejscowego. Umowy cywilnoprawne z dostawcami tzw. mediów mają charakter adhezyjny i także nie musi tego przypominać ustalenie zawarte w planie miejscowym. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami. Próba uregulowania innych zagadnień z reguły wywołuje kolizję z pozostałymi aktami, które zagadnienia te już unormowały. Zbędne powtórzenie, a tym bardziej przeinaczenie treści tych innych aktów z reguły prowadzi do sprzeczności danego aktu z prawem.

Mając to na uwadze zgodnie z art. 147 §1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a. (zgodnie z tym przepisem koszty zasądza się od organu), orzeczono jak w sentencji.