



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Poz. 2009

WYROK NR II SA/WR 692/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 grudnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 19 stycznia 2015 r. nr V/25/2015

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Lutomia Górna w Gminie Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 21 ust. 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”;**
- II. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu 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 zaskarżonego planu miejscowego w części obejmującej fragment § 21 ust. 2 w brzmieniu „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego z dnia 28 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że uchwała intencyjna podjęta została w 2005 r., więc zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej u.p.z.p. z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 130, poz. 871) do uchwały stosuje się przepisy dotychczasowe. W § 21 ust. 2 uchwały dopuszczono bilansowanie miejsc postojowych poza działką – wymagany inny sposób zabezpieczenia miejsc postojowych w uzgodnieniu z zarządcą drogi. Oznacza to uzależnienie lokalizacji miejsc postojowych od uzgodnienia, co wykracza poza za zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w którym nie przewidziano ustalenia takiego wymogu. Nieprzestrzeganie granic kompetencji ustawowej narusza prawo (na ten temat patrz wyrok TK K 25/99 OTK 2000/5/141). Nastąpiło ponadto naruszenie § 142 ust. 2 ZTP (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) i § 115 w związku z § 143 ZTP. Organ scharakteryzował skutki wykroczenia poza zakres delegacji ustawowej. Nastąpiło uzależnienie liczby miejsc postojowych od zgody zarządcy drogi, a samo ustalenie zawarte w planie stało się nieprecyzyjne, co uzasadnia wniosek skargi (por. wyrok II SA/Wr 756/14).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Jak podał, zaskarżona uchwała jest obowiązującym aktem prawa miejscowego, opublikowanym w Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 322. Opublikowanie uchwały przez Wojewodę, a następnie jej zaskarżenie, nasuwa zastrzeżenia. Zaskarżony przepis reguluje obowiązki inwestora, który zamierza zlokalizować miejsca postojowe w pasie drogowym. Wymaga to zgody zarządcy drogi. Przepis uchwały w zaskarżonym zakresie ma znaczenie informacyjne, nie wymaga uzgodnienia w sensie procedury administracyjnej. Nie tworzy nowej normy kompetencyjnej. W sytuacji, gdy zarządcą drogi jest gmina, pozostawienie w mocy pozostałej części przepisu może wywołać u adresatów przekonanie, że możliwość lokalizacji miejsc postojowych w pasie drogowym jest bezwarunkowa. Bardziej uzasadnione byłoby wówczas stwierdzenie nieważności całego ustępu, gdyż wskazanie lokalizacji miejsc postojowych w planie miejscowym nie jest obowiązkowe. Nie zostaną wówczas naruszone kompetencje zarządców dróg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Jak wyjaśnił tut. Sąd m.in. w wyroku II SA/Wr 714/12 z dnia 8 stycznia 2013 r. (z powołaniem dalszego orzecznictwa sądowego), zakres zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru jest co do zasady wiążący dla sądu administracyjnego. Sąd wskazał, że zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.) nie oznacza braku związania granicami przedmiotu zaskarżenia (por. uchwała OPS 12/96 ONSA 1997/3/104). Można zauważyć zresztą, że podobnie ocenia się zakres przedmiotu orzekania w przypadku częściowego zaskarżenia uchwały na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., chociaż w tym przypadku punkt ciężkości ocen przesuwają się w kierunku sposobu rozumienia art. 101 ust. 2 u.s.g. i znaczenia treści naruszonego interesu prawnego, co oczywiście nie dotyczy organu nadzoru. W nin. sprawie Sąd również orzekł w granicach skargi oraz przedmiotu rozpoznania, czyli w zakresie zaskarżonego sformułowania. Nie mógł więc zostać i nie został uwzględniony wniosek organu, aby orzec o nieważności zaskarżonej uchwały poza tymi granicami. O ile organowi nie podoba się uchwalona przez siebie lub skorygowana uchwała, zawsze może dokonać jej zmiany lub uchylecia w odrębnym postępowaniu planistycznym. Należy dodać, że plan miejscowy nie stanowi aktu, w którym normuje się wszelkie kwestie wchodzące w zakres korzystania z nieruchomości, a jedynie plan ustala przeznaczenia terenu i dozwolone sposoby zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia te w najmniejszym stopniu nie powinny ograniczać pozostałych cywilnoprawnych uprawnień lub publicznoprawnych kompetencji podmiotów władających terenem, przykładowo zarządców dróg. Uchwalaniu planów miejscowych towarzyszą niekiedy dążenia do objęcia planem wszelkich innych kwestii, aby całościowo uregulować uprawnienia i obowiązki związane z danym terenem, co zwykle oznacza wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego i prowadzi do nieważności planu (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Jak widać, niekiedy organ uznaje dopuszczenie do określonego sposobu zagospodarowania terenu za ustanowienie upoważnienia dla nieograniczonego kręgu podmiotów do swobodnego wykorzystania tego sposobu, bez potrzeby uzyskania innych zgód lub zezwoleń. Jednak plan miejscowy nie ma takiej nieograniczonej i absolutnej mocy wiążącej, unicestwiającej moc wszelkich pozostałych praw do danego terenu.

Zawarte w zaskarżonym przepisie uchwały wskazanie, że chociaż obowiązkiem inwestorów jest zagwarantowanie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych, to niekoniecznie na własnej działce budowlanej, stano-

wi w całości przypomnienie o pewnej oczywistości (por. wyroki II SA/Sz 1004/12, II OSK 601/11, II OSK 1498/06 a 864/11). Można powtórzyć, że oczywiście trwale korzystanie w tym celu z cudzej nieruchomości będzie legalne jedynie po uzyskaniu zezwolenia lub cywilnoprawnego uprawnienia do tego władania, uzyskanego od dysponenta tego terenu. O tych dodatkowych przesłankach możliwości korzystania z nieruchomości plan miejscowy nie może stanowić, bowiem organ nie został ustawowo upoważniony do tego (art. 94 Konstytucji, art. 40 ust. 1 u.s.g.), w szczególności w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia.

W zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie mieści się kompetencja do ustanowienia w planie miejscowym wymogu dokonania uzgodnienia z innym organem lub podmiotem odnośnie sposobu zrealizowania dozwolenia lub nakazu wynikającego z tego planu, co dotyczy również uzgodnienia z zarządcą drogi. Zagadnienie to nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki II SA/Go 8/15 i II SA/Ol 1/15 wprawdzie bez powołania źródła, wyroku II SA/Wr 894/13). Podkreśla się w szczególności, że wymóg uzyskania uzgodnienia ma charakter ustawowy, zaś powtarzanie przepisów ustawy w akcie prawa miejscowego jest co do zasady niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze oraz zgodnie ponadto z art. 91 ust. 1 u.s.g. i na podstawie art. 147 § 1, art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.