



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lipca 2013 r.

Poz. 4276

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 85/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina

z dnia 25 września 2012 r. nr XXXI/258/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości
Dębniki (dz. 29/5, 29/6, 29/7)

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Strzelin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 25 września 2012 r. nr XXXI/258/12 Rada Miejska Strzelina uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Dębniaki (działki nr dz. 29/5, 29/6, 29/7). 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. 3 ust. 1, art. 20 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), w związku z uchwałą nr XV/159/11 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Dębniaki (dz. 29/5, 29/6, 29/7). Nadto stwierdzono, że plan nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Strzelin” przyjętego przez Radę Miejską Strzelina uchwałą nr XIV/174/2000 z dnia 2 lutego 2000 r.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Wojewoda zaskarżył uchwałę w części i zarzucił, że § 11 ust. 3 pkt 2 uchwały we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” podjęto z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2002 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908). W związku z powyższym skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że mocą uchwały rada miejska wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Rada Miejska Strzelina w § 11 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” zaskarżonej uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności – wpięcie przyłącza wodociągowego od rozdzielczej sieci wodociągowej – od uzgodnienia warunków z zarządcą sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem organu nadzoru 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 i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy. 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 normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Dodatkowo przywołano przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z którego wywiedziono, że działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być 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”.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna przyznała, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Wskazano, że zaskarżone zapisy § 11 ust 3 pkt 2 uchwały we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” miały na celu dodatkową informację dla potencjalnych inwestorów o potrzebie uzyskania zgody zarządcy sieci wodociągowej na wpięcie przyłączy wodociągowych do komunalnej sieci wodociągowej. Zdaniem organu należy jednak uznać za zasadne, że są one powtórzeniem obowiązujących przepisów ustawowych.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 16 kwietnia 2013 r. pełnomocnik skarżącego będący radcą prawnym, poparł skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, a zaskarżona uchwała musiała zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w zakresie zaskarżonym.

Rozpoczynając omówienie motywów podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej 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 przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Strzelina. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty skargi, co obligowało sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Jak podnosi się w literaturze prawniczej, teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może bądź wykonywać władzę bezpośrednio, bądź też może jej część przekazać samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega na wykonywaniu – jako własnych – praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 107). Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Odnosząc to, co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, trzeba powiedzieć, że w przepisie § 11 zaskarżonej uchwały uregulowano zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W ust. 3 tego paragrafu uszczegółowiono kwestie zaopatrzenia w wodę wskazując w pkt 1: „zaopatrzenie w wodę z wiejskiej sieci wodociągowej”, a pkt 2: „przyłącza wodociągowe wpięte do rozdzielczej sieci wodociągowej zgodnie z przepisami odrębnymi i na warunkach uzgodnionych w zarządca sieci”. Zdaniem sądu rozpatrującego skargę zasadny okazał się zarzut, iż § 11 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci” narusza prawo. Stwierdzić bowiem należało, iż brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania uzgodnienia od zarządcy sieci wodociągowej na wpięcie do tejże sieci. Z przepisu 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.) w związku 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) nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z zarządcą sieci wodociągowej. W zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność wskazanego fragmentu zaskarżonej uchwały, albowiem sądowoadministracyjna kontrola tego fragmentu uchwały wykazała jego sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Skoro zatem dany fragment aktu prawa miejscowego nie ma podstawy prawnej w przepisach rangi co najmniej ustawowej, to nie może pozostawać w obrocie prawnym.

Oczywiście, sądowi rozpoznającemu skargę znana jest okoliczność, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci (czy to wodociągowej, czy na przykład gazowej, elektrycznej) wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą, zawarcia umowy, porozumienia itp. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego) nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego. 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. Zaskarżony fragment uchwały kryterium tego nie spełniał.

Reasumując należy podkreślić, że sąd 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 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. W rozpoznawanej sprawie doszło do wykroczenia poza sferę, która może być regulowana w drodze uchwały rady gminy. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu względem uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień nie kwestionowała także strona przeciwna, uznając ich zasadność w całości. Wobec tego zatem, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały we wskazanym tam fragmencie.

Biorąc pod uwagę powyższe, 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 zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).