



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4556

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 239/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

- Andrzej Wawrzyniak
- Ireneusz Dukiel (spr.)
- Anna Siedlecka

Protokolant asystent sędziego
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 maja 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 26 października 2012 r. nr XXIII/287/12

- Wojciech Śnieżyński

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru parku położonego
w środkowej części wsi Raclawice Wielkie

- I. stwierdza nieważność § 13 ust. 5 pkt 2 oraz § 14 ust. 7 pkt 4 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce zaskarżoną uchwałą Nr XXIII/287/12 z dnia 26 października 2012 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru parku położonego w środkowej części wsi Raclawice Wielkie.

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wniesionej w trybie na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), zakwestionował § 13 ust. 5 pkt 2 oraz § 14 ust. 7 pkt 4 uchwały, zarzucając podjęcie skarżonych przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.) w zw. 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, dalej w skrócie r.M.I.). Skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że w § 13 ust. 5 pkt 2 Rada Gminy przyjęła: w celu zapewnienia wskaźników, o których mowa w pkt 1 (ustalenia dotyczące parkowania pojazdów dla terenu 1MW/ZP) dopuszcza się uwzględnienie przyulicznych miejsc postojowych w pasie drogowym ul. Żernickiej, za zgodą zarządcy drogi lub innych miejsc postojowych, na terenach sąsiednich, za zgodą zarządcy terenu. Natomiast w § 14 ust. 7 pkt 4 Rada Gminy postanowiła: w celu zapewnienia wskaźników, o których mowa w pkt 1-3) (ustalenia dotyczące parkowania pojazdów dla terenu 1UP) dopuszcza się uwzględnienie przyulicznych miejsc postojowych w pasie drogowym ul. Żernickiej, za zgodą zarządcy drogi lub innych miejsc postojowych, na terenach sąsiednich, za zgodą zarządcy terenu. Wojewoda podniósł, że podejmując powyższe przepisy uchwały Rada Gminy uzależniła lokalizację miejsc postojowych od zgody zarządcy drogi oraz zarządcy terenu. Zdaniem skarżącego wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I. Podniesiono, że w przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy, dlatego też nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody zarządcy drogi czy też uzgodnienia z wszystkimi właścicielami terenów, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zwrócono ponadto uwagę, że przepis § 142 ust. 2 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, dalej w skrócie z.r.P.R.M.) 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. Zdaniem organu w rozporządzeniu i odpowiednio w akcie prawa miejscowego, w myśl § 115 w zw. z § 143 z.r.P.R.M. zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Rada Gminy Kobierzyce w odpowiedzi na skargę wniosła o uwzględnienie skargi organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 u.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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu kierując się powyższym kryterium, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego w części wskazanej w sentencji wyroku.

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.

Sąd dostrzegł istotne naruszenie prawa w przepisie § 13 ust. 5 pkt 2 oraz § 14 ust. 7 pkt 4 zaskarżonej uchwały i z tego względu stwierdził nieważność tych przepisów.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi lub innych miejsc postojowych oraz zarządca terenu wykraczają poza przyznaną radzie 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 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I., 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.

Ponadto należy zwrócić uwagę na przepisy art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115), w którym uregulowano kompetencje zarządcy drogi publicznej. Należą do nich: 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora; 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; 7) koordynacja robót w pasie drogowym; 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia; 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów; 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości; 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa; 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów

technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7; 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Jak słusznie zatem zauważył Wojewoda, przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy drogi lub innych miejsc postojowych, czy też zarządcy terenu nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji 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 miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania wydano na podstawie art. 200 u.p.p.s.a.