



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 października 2013 r.

Poz. 5397

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 297/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Protokolant

Marta Klimczak

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 3 ust. 1 pkt 16, § 10 ust. 1 pkt 1 oraz § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a uchwały Rady Gminy Niechlów
z dnia 4 października 2012 r. nr XXI/113/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części
obrębu Siciny, w sąsiedztwie kościoła św. Marcina

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 16, § 10 ust. 1 pkt 1 oraz § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w punkcie I;**
- III. zasądza od Gminy Niechlów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 4 października 2012 r. nr XXI/113/2012 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz na podstawie uchwały Rady Gminy Niechlów z dnia 24 lutego 2010 r. nr XXXVII/150/2010 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Siciny w sąsiedztwie kościoła Św. Marcina, Rada Gminy Niechlów po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Niechlów, Rada Gminy Niechlów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Siciny, w sąsiedztwie kościoła Św. Marcina.

Z treści § 1 tej uchwały wynika, że procedurą planistyczną objęte zostały działki oznaczone geodezyjnie numerami 36/1, 36/2, 37, 38/1, 38/2, 39/1, 773, 897/1, 897/16 obręb Siciny.

Uchwała w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości, co do zgodności z prawem opisanego wcześniej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powoływanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 270, poz. 1101) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W petitum skargi zarzucił kwestionowanej uchwale podjęcie:

- § 3 pkt 16 z naruszeniem art. 28 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 j. t.),
- § 10 ust. 1 pkt 1 z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.),
- § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.).

Wobec tak sformułowanych zarzutów skarżący organ wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 16, § 10 ust. 1 pkt 1 i § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a opisaney we wstępie uchwały.

Uzasadniając zawarty w skardze wniosek kasacyjny oraz podniesione w niej zarzuty Wojewoda Dolnośląski wskazał m.in., że w § 3 pkt 16 Rada Gminy postanowiła, że pod pojęciem wskaźnika intensywności zabudowy rozumie się stosunek sumy wszystkich kondygnacji naziemnych liczonych po obrysie zewnętrznym do powierzchni działki budowlanej. Z zapisu tego wynika, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W ocenie skarżącego organu nadzoru zapis ten został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. z naruszeniem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanej.

Wojewoda Dolnośląski wskazał następnie, że według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem, jak wynika z postanowień uchwały, Rada określając wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Pominęła zatem kondygnacje podziemne.

Ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy wskazując, iż jest to stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej. Organ uchwalający plan postanowił zaś, że wskaźnik ten wyraża iloraz sumy powierzchni całkowitej kondygnacji naziemnych budynków i powierzchni działki budowlanej. Podkreślić należy, że Rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy niż ten który wynika z ustawy.

Organ Nadzoru wskazał również, że znaczenie terminu kondygnacja ustalone zostało w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690). Według zawartej tam definicji, przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia stwierdzić należy, że ustawodawca wyjaśnił jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa.

Skarżący organ wskazał też, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania.

Podkreślił ponadto, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami rangi ustawowej. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. Według art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru § 3 pkt 16 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie tego przepisu.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że zgodnie z § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W uchwale nie zamieszcza się również przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Organ pokreślił, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodatkowo przywołał w uzasadnieniu treść § 146 ww. rozporządzenia, w myśl którego w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Ponadto wskazał, że w świetle § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Z powyższych zasad wynika zatem, iż Rada nie mając stosownego upoważnienia nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom.

Podejmując skarżony fragment uchwały organ prawotwórczy naruszył zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym organ nadzoru skonstatował, że kwestionowany zapis uchwały podjęty został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda Dolnośląski podał, że Rada Gminy Niechlów mocą § 10 uchwały określiła zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych.

W § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada ustaliła zakaz lokalizacji nowych zjazdów z drogi wojewódzkiej, klasy zbiorczej nr 305, przylegającej do obszaru objętego planem.

Organ wyjaśnił, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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 mieć również na uwadze postanowienia ustawy o drogach publicznych. Mianowicie przepis art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych klasyfikuje drogi publiczne. Z kolei zarządcą dróg wojewódzkich, jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, jest zarząd województwa.

Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi.

Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach.

Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Ponadto organ wskazał, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak podkreślono, wolą ustawodawcy, kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tych okolicznościach organ stwierdził, że Rada Gminy podejmując § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wskazał w uzasadnieniu, że Rada Gminy mocą § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a uchwały postanowiła, że docelowo dostęp do sieci telefonicznej ustala się poprzez sieć telefoniczną według technicznych warunków przyłączenia operatora sieci.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wskazano wyżej zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w przywołanym wcześniej § 4 pkt 9 w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżący organ nadzoru podkreślił, że to Rada w przedmiotowej uchwale, powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. Kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich, w tym przypadku operatora sieci telefonicznej w postaci technicznych warunków przyłączenia sieci.

Wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale.

Wojewoda Dolnośląski wskazał ponadto w uzasadnieniu, 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 podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Skarżący organ zwrócił też uwagę na przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zgodnie z którym „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.

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.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił treść przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz istotę uwzględnionych w nim naruszeń prawa, powodujących nieważność uchwały planistycznej w całości lub w części.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 12 kwietnia 2013 r. Wójt Gminy Niechlów oświadczył, że skarga jest zasadna i dlatego wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym przez organ nadzoru.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 10 lipca 2013 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniosła o uwzględnienie skargi i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania – w tym zakresie zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też 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. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym 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.

Przywołany przepis ustala zatem dwa kryteria zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawne i formalnoprawne (np. wyrok NSA z dnia 11 września 2008r., sygn. akt II OSK 215/08, nie publ.).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. W ich zakresie istotne jest m.in. to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Istotne jest bowiem, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są normami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samo-

rzędu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Z tych względów Sąd uznał za zasadny wniosek kasacyjny dotyczący zapisu zawartego w § 3 pkt 16 zaskarżonej uchwały, akceptując w całości argumentację Wojewody Dolnośląskiego powołaną w tym zakresie w uzasadnieniu skargi.

Definiując w tym postanowieniu pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy Rada Gminy Niechlów przekroczyła przyznane ustawowo kompetencje i w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a poprzez to naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, powodujące kwalifikowaną wadliwość aktu planistycznego w tej części.

Sąd podziela również sformułowany w skardze zarzut dotyczący postanowienia przyjętego treścią § 10 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy Niechlów ustaliła zakaz lokalizacji nowych zjazdów z drogi wojewódzkiej klasy zbiorczej nr 305, przylegającej do obszaru objętego planem.

Ustawodawca w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga od organu planistycznego zamieszczenia w planie miejscowym ustaleń w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, których zakres precyzuje § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotne jednak jest – na co prawidłowo wskazuje w skardze organ nadzoru, że w myśl art. 29 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o drogach publicznych budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi po uzyskaniu w drodze decyzji administracyjnej zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu (z zastrzeżeniem ust. 2). Zezwolenie na lokalizację zjazdu jest instrumentem ograniczenia sposobu korzystania z dróg publicznych, którym dysponować może na zasadach wyłączności zarządca drogi. Uznać zatem należy, że Rada Gminy nie była uprawniona do przyjęcia w uchwale planistycznej kwestionowanego w skardze zapisu o treści zawartej w § 10 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały.

Zdaniem Sądu zasługiwał również na uwzględnienie wniosków o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 6 lit. a zaskarżonego aktu, w którym Rada Gminy Niechlów postanowiła, że docelowo dostęp do sieci telefonicznej ustala się poprzez sieć telefoniczną według technicznych warunków przyłączenia operatora sieci.

W uznaniu Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej oraz dostępności usług medialnych od określenia technicznych warunków przyłączenia do sieci poprzez zapis wprowadzony do uchwały planistycznej nie znajduje uzasadnienia w przepisach określających zakres kompetencji organu stanowiącego.

Rada Gminy w zakresie posiadanej samodzielności powinna przestrzegać określonych w powołanej ustawie zasad planowania, procedury planistycznej oraz obowiązku każdorazowego działania na jednoznacznie określonej normie kompetencyjnej, czego wymaga art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdzając naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 zaskarżonej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią przepisu art. 200 tej samej ustawy procesowej, z którego wynika, że w razie uwzględnienia skargi przez Sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.