



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 grudnia 2013 r.

Poz. 6166

### WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 375/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 sierpnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 11 pkt 1 lit. c; § 15 pkt 4 lit. a oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmentach „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” uchwały Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 23 listopada 2012 r. nr XXIV/303/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części wsi Raclawice Wielkie

- I. stwierdza nieważność § 11 pkt 1 lit. c; § 15 pkt 4 lit. a „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu we fragmencie opisanym w pkt. I;
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce uchwałą Nr XXIV/303/12 z dnia 23 listopada 2012 r. przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zachodniej części wsi Raclawice Wielkie. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 mar-ca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 poz. 647) w związku z uchwałą nr XXXVIII/462/09 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 22 października 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części wsi Raclawice Wielkie oraz po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce” uchwalonym przez Radę Gminy Kobierzyce uchwałą nr XXXVI/418/09 z dnia 28 sierpnia 2009 r.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wniósł skargę na § 11 pkt 1 lit. c, § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” opisanej na wstępie uchwały. Skarżący zarzucił Radzie Gminy Kobierzyce podjęcie § 11 pkt 1 lit. c uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dalej zarzucono podjęcie § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 1 lit. c, § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” kwestionowanej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm.

Na uzasadnienie skargi podano, że w § 11 uchwały, określającym zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w pkt 1 lit. c rada określiła minimalne powierzchniowe działki dla terenu 1US. Tymczasem w załączniku graficznym do uchwały teren o symbolu 1US nie został oznaczony. W pozostałym tekście uchwały również nie występują regulacje odnoszące się do tego terenu. W piśmie z dnia z dnia 7 stycznia 2013 r. Wójt Gminy Kobierzyce oświadczył, że ten zapis wynika z oczywistej pomyłki pisarskiej.

W związku z tym w planie istnieją sprzeczne ustalenia. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Tymczasem rada gminy w § 11 pkt 1 lit. c uchwały ustaliła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału dla terenu, który faktycznie nie jest objęty tym planem miejscowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, wskazał, że „zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.” Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białym-stoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 585/08, odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem takiego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”. Wskazana wewnętrzna sprzeczność pomiędzy poszczególnymi regulacjami uchwały, zdaniem wojewody, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu

miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w tej części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na poparcie tej tezy zacytowano fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08).

Następnie skarżący zauważył, że rada w § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uwzględnienia warunków określonych przez zarządcę sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają 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 uwzględniania warunków określonych przez zarządców sieci stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12). 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 należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908) 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. 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”.

Zdaniem skarżącego wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza po-nadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Odpowiadając na skargę, strona przeciwna oświadczyła, że uznaje skargę uzasadnioną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne 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. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

W pierwszej kolejności sąd rozpoznający skargę zbadał legalność § 11 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały, który stanowi, że „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się minimalne powierzchnie działek: 2500 m<sup>2</sup> dla terenu 1US”. Należy zauważyć, że w części graficznej uchwały nie oznaczono symbolem „1US” żadnego z terenów. Tymczasem w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie zaś z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie zaś do § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Dokonując analizy kwestionowanego przepisu uchwały przez pryzmat przywołanych przepisów ustawy i rozporządzenia, sąd stwierdził, że na rysunku planu nie oznaczono terenu oznaczonego symbolem „1US”, o którym mowa w § 11 pkt 1 lit. c uchwały, a zatem brak jest oznaczenia umożliwiającego jednoznaczne powiązanie rysunku planu z tekstem planu miejscowego. Dalej należy powiedzieć, że sąd dokonując wykładni przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego wyprowadził z tych przepisów normę, która nakazuje organowi planistycznemu gminy takie sporządzenie planu miejscowego, aby każdemu terenowi wskazanemu w części tekstowej odpowiadał odpowiedni teren oznaczony na rysunku planu. W zaskarżonej uchwale tak rozumianej normie prawnej uchybiono, co przyznał również organ gminy. W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność § 11 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały z powodu naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 wskazanego rozporządzenia.

Następnie sąd rozpoznający skargę przeszedł do oceny przepisów § 15 pkt 4 lit. a i § 15 pkt 6 lit. a zaskarżonej uchwały. Przepis § 15 uchwały dotyczy ustaleń w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy

i budowy infrastruktury technicznej. Przepis § 15 pkt 4 lit. a stanowi, że „w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się zaopatrzenie budynków w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej, na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, natomiast przepis § 15 pkt 6 lit. a zakłada, że „w zakresie odprowadzania ścieków ustala się docelowy sposób odprowadzania ścieków bytowych systemem kanalizacji sanitarnej, na warunkach określonych przez zarządcę sieci”.

Zdaniem sądu, zasadne okazały się zarzuty wojewody odnośnie do powyższych przepisów uchwały we fragmentach „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, a zatem należało stwierdzić nieważność przywołanych przepisów zaskarżonej uchwały w tych właśnie fragmentach. Należy bowiem zauważyć, że brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania zgody zarządcy sieci na podłączenie do tejże sieci. Zdaniem sądu, z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można wyprowadzić normy prawnej, pozwalającej radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z wymienionymi podmiotami. Z doświadczenia życiowego wynika oczywiście, iż osoba zainteresowana dostępem do sieci energetycznej czy kanalizacyjnej uzgadnia dostęp do sieci z jej zarządcą, nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie sądu, zakwestionowane przepisy zaskarżonej uchwały winny regulować zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami odpowiednich sieci. Rada gminy nie ma wyraźnego upoważnienia ustawowego, by wypowiadać się w kwestii relacji zarządców sieci z ich potencjalnymi klientami. Skoro tak, to należało stwierdzić nieważność wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały w kwestionowanych przez organ nadzoru fragmentach.

Podsumowując, trzeba dodać, że sąd administracyjny 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 planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpoznający niniejszą sprawę kontrola uchwalonego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego przez Radę Gminy Kobierzyce miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, że sąd stwierdził naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz dla wyeliminowania przepisów planu nie-zgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

Dodać jeszcze można, że eliminacja wskazanych w sentencji wyroku części uchwały nie powoduje, że uchwała ta w pozostałym zakresie nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

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 zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).