



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2013 r.

Poz. 5272

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 71/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus – spr.
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lipca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret trzecie we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 4 ust. 4 pkt 3 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 5 ust. 4 pkt 4, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”, § 7 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 23 października 2012 r. nr XXVI/146/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Stary Zdrój V

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret trzecie we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 4 ust. 4 pkt 3 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 5 ust. 4 pkt 4, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”, § 7 pkt 2 uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Polanica-Zdrój na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanicy-Zdroju na sesji w dniu 23 października 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVI/146/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Stary Zdrój V. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 października 2012 r.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret 3 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”, § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 5 ust. 4 pkt 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe”, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci”, § 7 pkt 2 ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadniając powyższe skarżący wyjaśnił, że Rada Miejska w Polanicy-Zdroju w zaskarżonych regulacjach uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) lub uwzględnienia zasad warunków albo zasad wskazanych przez podmioty takie jak: zarządca drogi, przedsiębiorstwo sieciowe, właściwy zakład energetyczny, zarządca cieku czy zarządca sieci, a także właściele lub użytkownicy wieczyści. Przepisy te zamieszczono przede wszystkim wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień szczegółowych 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 uzyskania zgód (uzgodnień), uwzględnienia warunków albo zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi – zdaniem Wojewody - wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

Ponadto skarżący zauważył, 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 orzecnictwie 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. Organ nadzoru zauważył przy tym, że również z § 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) wynika, że

w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Zdaniem Wojewody także 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 zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Zgodnie z art. 20 pkt. 8 ustawy o drogach publicznych do kompetencji zarządcy drogi należy: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Z tego też względu przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzą także do powtórzenia 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Polanicy Zdroju wniosła o jej uwzględnienie w całości.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 3 sierpnia 2013 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniósł o uwzględnienie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Ponadto oświadczył, że koryguje treść skargi w ten sposób, że wnosi o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret trzecie we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d we wskazanym fragmencie, § 5 ust. 4 pkt 4 w całości i § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

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 oraz na 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 związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek 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 samorządu 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 zróżnicowa-

nie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 23 października 2012 r., Nr XXVI/146/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MPZP Stary Zdrój V.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 3 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret trzecie we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę drogi”, § 4 ust. 4 pkt 3 lit. d we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę cieku”, § 5 ust. 1 we fragmencie „za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych”, § 5 ust. 4 pkt 1, § 5 ust. 4 pkt 4, § 5 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „na zasadach określonych przez zarządcę sieci oraz”, § 7 pkt 2.

W powyższych regulacjach Rada Miejska w Polanicy-Zdroju kreując wymagania wynikające z potrzeb ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zabudowy, jak też zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak: właściwy zakład energetyczny, przedsiębiorstwo sieciowe, zarządca cieku, zarządca drogi, zarządca sieci, właściciel lub użytkownik wieczysty.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz warunków wskazanych przez powyższe podmioty wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez lokalnego prawodawcę zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają z kolei bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. To zatem wyłącznie rada jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy i tegoż prawa nie może scedować na inny podmiot. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji). Z tego też względu nie sposób zaaprobować uzależnienia możliwości realizacji inwestycji (realizacji układu komunikacyjnego, przekształcenia w kanalizację deszczową rowów, lokalizację infrastruktury technicznej, dostawę energii, przebudowę uzbrojenia elektroenergetycznego, zaopatrzenie terenów w gaz przewodowy, przebudowę systemu drenarskiego) od stanowiska podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Ponadto należy również podzielić twierdzenia skarżącego, iż powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 Nr 164, poz. 1587) ustalenia w miejscowym planie 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.

W rezultacie za niedopuszczalne należy uznać uregulowanie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej poprzez uzależnienie dopuszczalności wykonania określonych czynności od zgody podmiotów trzecich, zwłaszcza w sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Powyższe, uzasadnia orzeczenie o nieważności wskazanych postanowień zaskarżonej uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 - orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.