



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 grudnia 2013 r.

Poz. 6170

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 376/13 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 (sprawozdawca)

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

Edyta Forysiak

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 28 oraz załącznik nr 1 do uchwały w części obejmującej obszar terenów zamkniętych, § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 15 pkt 6 lit a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” uchwały Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 23 listopada 2012 r. nr XXIV/301/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą

I. stwierdza nieważność § 28 oraz załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej obszar terenów zamkniętych, § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt I wyroku;

III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

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 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 skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r. (Nr XXIV/301/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 28 oraz załącznika nr 1, w części obejmującej obszar terenów zamkniętych oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zrzucił, że § 28 oraz załącznik nr 1 do uchwały, w części obejmującej obszar terenów zamkniętych zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 7171 ze zm.). Natomiast § 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” wskazanej wyżej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem 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 (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Na wstępie uzasadnienia skarżący zaznaczył, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. nr 138 poz. 870.) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zaskarżona uchwała nr XXIV/301/12 jest właśnie takim planem miejscowym.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że granice miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą obejmują teren zamknięty, których przeznaczenie określiła Rada Gminy. Zgodnie z § 28 ust. 1 uchwały „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KK i 2KK - tereny kolei ustala się przeznaczenie podstawowe: tereny kolei. 2. Zagospodarowanie terenów 1KK i 2KK należy realizować zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi kolei”. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych: w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych.

Zgodnie więc z cytowanymi przepisami ustawodawca w omawianym stanie prawnym nie dopuszcza sporządzania dla terenów zamkniętych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym wypowiedzenie się przez organ stanowiący Gminy w kwestii przeznaczenia terenu zamkniętego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co zdaniem Wojewody obliguje do stwierdzenia nieważności uchwały we fragmencie odnoszącym się do tego terenu. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Kolejno Wojewoda wskazał, że Rada Gminy Kobierzyce 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” kwestionowanej 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, a nakładanie obowiązków w postaci konieczności uwzględniania warunków określonych przez zarządców sieci stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy. Tymczasem – zdaniem Wojewody – 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. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. W myśl bowiem § 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) „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”.

Rada Gminy Kobierzyce w uchwale z dnia 21 czerwca 2013 r. (Nr XXXI/468/13 w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 kwietnia 2013 r. na stwierdzenie nieważności części ustaleń uchwały Rady Gminy Kobierzyce Nr XXIV/301/12 z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą uznała skargę.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 13 sierpnia pełnomocnik skarżącego oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

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

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r. (Nr XXIV/301/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pustków Wilczkowski oraz części obrębu Tyniec nad Ślężą.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 15 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” oraz jej § 15 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”. W powyższych regulacjach Rada Gminy kreując wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej uzależniła zaopatrzenie budynków w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej oraz docelowy sposób odprowadzania ścieków bytowych systemem kanalizacji sanitarnej od warunków określonych przez zarządcę sieci.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania wskazanych czynności od warunków określonych przez zarządcę sieci 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 wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji).

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.

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.

Sąd uznał także za stosowne wyeliminować z obrotu prawnego § 28 oraz załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej obszar terenów zamkniętych. W § 28 ust. 1 Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KK i 2 KK – tereny kolei ustala się przeznaczenie podstawowe: tereny kolei”, a w ust. 2, że „Zagospodarowanie terenów 1 KK i 2KK należy realizować zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi kolei”. Tymczasem – jak słusznie zauważył Wojewoda Dolnośląski - zgodnie z art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2010 nr 138, poz. 870), które znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie, planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Tym samym podjęcie w realiach niniejszej sprawy regulacji w kwestii ustalenia przeznaczenia terenu zamkniętego stanowi naruszenie zasady wyłączenia istniejących terenów zamkniętych spod ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, które należy wiązać z zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Z tego też względu stwierdzeniu nieważności podlegał § 28 oraz załącznik nr 1 w części obejmującej obszar terenów zamkniętych do uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r.

Mając na względzie powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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.