



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 831

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 628/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Świdnica
z dnia 21 marca 2013 r. nr XLII/303/2013
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych
w obrębie wsi Burkatów

- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”; § 9 ust. 3 pkt 3 i § 10 ust.1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt. I niniejszego wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów sądowych.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, zaskarżył do sądu administracyjnego uchwałę Rady Gminy Świdnica nr XLII/303/2013 z dnia 27 marca 2013 r. podjętą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie wsi Burkatów.

Organ uchwałodawczy gminy przywołał w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm – dalej u.p.z.p.). Organ nadzoru zaskarżył § 9 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 9 ust.3 pkt 3, § 10 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” tejsze uchwały, zarzucając Radzie Gminy Świdnica podjęcie skarżonych fragmentów z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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. Nr 164, poz. 1587 – dalej rozporządzenie M.I) i wnosząc o stwierdzenie ich nieważności.

Uzasadniając skargę podano, że Rada Gminy w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 9 ust.3 pkt 3 i § 11 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania uzgodnienia lub uwzględnienia warunków wskazanych przez zarządcę drogi. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach ustaleń szczegółowych uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem skarżącego 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 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia M.I., zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, 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.

Organ nadzoru podniósł, że w przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (uzgodnień), określonych podmiotów stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. W tym kontekście skarżący przywołał zasadę niedomniemywania kompetencji, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), a także zwrócił uwagę na 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), który 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”.

Zdaniem Wojewody 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. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi. Według autora odpowiedzi na skargę, skarżone przepisy uchwały nie wykraczają poza kompetencje przyznane Radzie Gminy, nie są też sprzeczne z normami obecnymi w innych aktach prawnych, tj. z ustawą o drogach publicznych. W przekonaniu Wójta Gminy Świdnica podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy nie wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, ale ustaliła zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia M.I.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli

ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykroczyć poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94. Zgodnie z tym przepisem organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl).

Podjmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Świdnicy zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pamiętać winna również o tym, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji – istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

W niniejszej sprawie Rada Gminy Świdnicy z tego obowiązku się nie wywiązała. Trafne są bowiem zarzuty skargi, że przepisy § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 9 ust. 3 pkt 3 o brzmieniu „miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi publicznej” i § 10 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, zostały wydane bez podstawy prawnej i są nieważne. Stwierdzić należało, że brak jest podstawy prawnej dla umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania zgody od zarządcy drogi na budowę wodociągu rozdzielczego, kanalizacji sanitarnej, linii elektroenergetycznych SN i NN w istniejących rezerwach terenu w obrębie linii rozgraniczających ciągi komunikacyjne, na uzyskanie stanowiska zarządcy drogi publicznej w sprawie włączenia do publicznego układu komunikacyjnego; czy też uzyskanie od zarządcy drogi warunków prowadzenia sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg publicznych lub dróg wewnętrznych.

Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania tego typu uzgodnień z zarządcą drogi. Przepisy te nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do uregulowania zadań lub kompetencji zarządcy drogi, bądź nakładania ograniczeń na inwestorów lub właścicieli nieruchomości, czy przeciwnie, ustanawiania na ich rzecz określonych uprawnień, bowiem unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach. Przywołane uregulowania nakazują radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami. Ponadto zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami i forma działania określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego (por. art. 20 czy art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 – w którym postanowiono, że 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.). Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje bowiem upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd

žadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. W zakresie władztwa planistycznego gminy przyznanego jej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mieści się więc kompetencja do normowania kwestii już uregulowanych w aktach wyższego rzędu. W rezultacie Rada Gminy wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego naruszyła konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa.

Należy również zwrócić uwagę na regułę wynikającą z § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w myśl której, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przywoływanym już przepisem art. 94 Konstytucji. Podobnie zakotwiczona w tym przepisie jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 ww. rozporządzenia w świetle której, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz TK jako rażące naruszenie prawa (zob. szerzej wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2011 r., IV SA/Po 607/11, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie [i modyfikację] regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *op.cit.*, s. 633).

Wobec przedstawionej wyżej argumentacji uprawnione jest twierdzenie, że gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą form działania zarządców dróg.

Reasumując, dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały Sąd 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 kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, dla wyeliminowania przepisów planu niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

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 wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a. Natomiast rozstrzygnięcie w pkt III sentencji wyroku zapadło stosownie do art. 152 p.p.s.a.