



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 czerwca 2013 r.

Poz. 3956



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 czerwca 2013 r.

NK-N.4131.165.13.2013.SP1

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

#### stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku Nr **XXVIII/209/2013** z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Złotym Stoku przy ul. Chemików w granicach części działki ewidencyjnej nr 345.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Złotym Stoku na sesji w dniu 11 czerwca 2013 r., w związku z uchwałą Nr XIV/107/2012 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Złotym Stoku przy ul. Chemików oraz po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok, podjęła uchwałę Nr **XXVIII/209/2013** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Złotym Stoku przy ul. Chemików w granicach części działki ewidencyjnej nr 345, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przekazana pismem Burmistrza Miasta Złoty Stok z dnia 13 czerwca 2013 r. nr RM.0005.31.1.2013 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 13 czerwca 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej także ustawą, w związku 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.), zwanego także rozporządzeniem, oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a także w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Rada Miejska w Złotym Stoku w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały przyjęła: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się następujące zasady:

- 1) zakres rozbudowy sieci elektroenergetycznej dla zasilania nowych podmiotów oraz jej charakter (napowietrzny lub kablowy) zostanie określony w warunkach przyłączenia wydanych przez właściciela sieci;
- 2) w przypadku wystąpienia kolizji inwestycji zlokalizowanych w obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z istniejącą siecią elektroenergetyczną istnieje możliwość jej przebudowy na warunkach określonych przez właściciela sieci.”

Rada w § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” uchwały uzależniła możliwość dokonania określonych czynności – rozbudowy sieci elektroenergetycznej dla zasilania nowych podmiotów oraz przebudowy sieci elektroenergetycznej w przypadku wystąpienia kolizji inwestycji zlokalizowanych w obszarze objętym planem z istniejącą siecią – od określenia warunków przez właściciela sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących obsługi w zakresie 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 uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

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 (...)*”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” 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”.

Stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. orzekł: „*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.*” (sygn. akt II SA/Wr 110/13).

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.

Ponadto, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze wydawania warunków przyłączenia przez właściciela sieci. W zakresie uprawnień podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci oraz właściciela sieci zastosowanie ma art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1059), zgodnie z którym podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci składa wniosek o określenie warunków przyłączenia do sieci, zwanych dalej "warunkami przyłączenia", w przedsiębiorstwie energetycznym, do którego sieci ubiega się o przyłączenie. Ponadto art. 7 ust. 3b tej ustawy stanowi, że wniosek o określenie warunków przyłączenia zawiera w szczególności oznaczenie podmiotu ubiegającego się o przyłączenie, określenie nieruchomości, obiektu lub lokalu, o których mowa w ust. 3, oraz informacje niezbędne do zapewnienia spełnienia wymagań określonych w art. 7a ustawy.

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uwzględnienia warunków określonych przez właścicieli sieci, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci oraz właścicieli sieci. Uprawnienia te są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy

uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:  
*E. Mańkowska*