



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lipca 2013 r.

Poz. 4278

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 168/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pieńsku

z dnia 27 listopada 2012 r. nr XXIX/163/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Żarek Średnich i Żarki nad Nysą

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 2 pkt 1, § 14, § 15 pkt 2, § 37 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 ust. 2 i 3 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 38 ust. 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 40 ust. 1, § 41 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę terenów leśnych”, § 42 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 43 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 46 ust. 4 pkt 1 i 3, § 47 ust. 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie pierwszym wyroku;
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Pieńsku na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieńsku podjęła na sesji w dniu 27 listopada 2012 r. uchwałę nr XXIX/163/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Żarek Średnich i Żarki nad Nysą.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, dalej w skrócie u.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej:

- § 11 ust. 2 pkt 1 tej uchwały zarzucając podjęcie skarżonego fragmentu uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 9 lit. a 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 w skrócie rozp. MI),
- § 14, § 15 pkt. 2 oraz § 40 ust. 1 tej uchwały zarzucając podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP),
- § 37 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” § 37 ust. 2 i 3 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 38 ust. 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 41 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę terenów leśnych” § 42 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 43 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 46 ust. 4 pkt 1 i 3, § 47 ust. 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” tej uchwały zarzucając podjęcie skarżonego fragmentu uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozp. MI.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł w pierwszej kolejności, iż w § 11 uchwały Rada zapisała: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW jako podstawowe ustala się przeznaczenie na funkcje dróg wewnętrznych.

- 1) drogi wewnętrzne,
- 2) place manewrowe.

Jako przeznaczenie dopuszczalne terenu ustala się:

- 1) drogi publiczne,
- 2) parkingi,
- 3) infrastrukturę techniczną,
- 4) tereny rolnicze,
- 5) lasy.

Mocą powyższego paragrafu Rada postanowiła o przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW, przy czym jako jedną z funkcji dopuszczalnych ustanowiono funkcję – drogi publiczne. Rada nie wskazała jednak kategorii planowanych dróg publicznych, nie określiła także parametrów tych dróg. Niewątpliwie nie uczyniła tego w § 30 skarżonej uchwały, gdzie ustaliła parametry dla terenów dróg publicznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KD.

Wojewoda zwrócił uwagę na treść art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w którym wskazano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a nadto na § 4 pkt 9 lit. a) rozp. MI nakazującego, aby ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierały określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe pozwala stwierdzić, że zakresie ustalenia w skarżonej uchwale funkcji dopuszczalnych dróg publicznych rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego.

W dalszej części uzasadnienia podniesiono, że mocą § 14 uchwały Rada postanowiła: „W przypadku braku dla wydzielonych terenów ustaleń regulacyjnych w zakresie zasad i warunków kształtowania zabudowy oraz gospodarowania terenów, zasady te i warunki wynikają z przepisów odrębnych. Zgodnie zaś z §15 pkt 2 oraz § 40 ust. 1 uchwały postanowiono, że „w granicach działek tych funkcji zapewniona zostanie odpowiednia

liczba miejsc parkingowych.(...) W granicach działek budowlanych należy zapewnić odpowiednią do potrzeb i przepisów odrębnych liczbę miejsc parkingowych”.

Zdaniem organu nadzoru wyżej zacytowane przepisy wskazujące, że dla terenów objętego granicami planu obowiązują przepisy odrębne (bliżej nieokreślone) w zakresie zasad kształtowania zabudowy i liczby miejsc parkingowych stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 15 u.p.z.p. nie upoważnia Radę do wskazywania, że dla części terenu objętego granicami planu obowiązują przepisy odrębne (tym bardziej jeśli w uchwale nie są one nawet precyzyjnie wskazane). Ponadto wśród elementów obligatoryjnych, które w myśl art. 15 ust. 2 u.p.z.p. powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazano m.in. na zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W przekonaniu Wojewody oznacza to, że rada gminy jest zobowiązana zamieścić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyżej wskazane regulacje, o ile oczywiście wymaga tego dany stan faktyczny. Zdaniem organu nadzoru wskazywanie, że w materii, której uchwalenie należy do kompetencji organu stanowiącego gminy, obowiązują bliżej nie określone przepisy odrębne, narusza prawo.

Na koniec odniesiono się do prawidłowości zapisów: § 37 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” § 37 ust. 2 i 3 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 38 ust. 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą zarządcy drogi”, § 41 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę terenów leśnych”, § 42 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” „”, § 43 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, § 46 ust. 4 pkt 1 i 3, § 47 ust. 4 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci” zaskarżonej uchwały, w których to Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia, opinii) oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi, zarządca terenów leśnych, operator sieci, właściciel sieci czy zarządca sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień szczegółowych uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem, a także w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów.

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 u.p.z.p. Wskazując dodatkowo, iż zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozp. MI podniesiono, że w przepisach ustawy planistycznej i tego rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Zdaniem organu nadzoru nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (uzgodnień), uwzględnienia warunków ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Zwrócono również uwagę, iż zgodnie z unormowaniem § 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”. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy.

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.

W uzasadnieniu wskazano także, iż kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, bowiem zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do kompetencji zarządcy drogi należy m.in.: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych.

W kontekście tego trzeciego zarzutu Wojewoda zauważył, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy drogi nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., 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.

Rada Miejska w Pieńsku w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w części odnoszącej się do trzeciego zarzutu podnosząc, że zaskarżone zapisy wynikały z wniosków składanych przez zarządców dróg i gestorów sieci, natomiast odnośnie dwóch pierwszych zarzutów uznała je za zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, iż sama rada gminy wnosiła o uwzględnienie skargi w zakresie dwóch pierwszych zarzutów, natomiast co do trzeciego to nie podważała jego zasadności, a jedynie wskazywała na zapatrywania i oczekiwania zarządców dróg i gestorów sieci.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od omówienia kwestii co do których nie było sporu pomiędzy stronami, co spowodowane było w dużej mierze ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych i dotychczasowymi poglądami doktryny.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Odnosząc się z kolei do zarzutu nieokreślenia w zaskarżonej uchwale parametrów drogi publicznej to wskazać trzeba, że zgodnie z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia w tym zakresie powinny stosownie do § 4 pkt 9 lit. a rozp. M.I. zawierać w szczególności określenie układu

komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Zgodzić się zatem należy z Wojewodą Dolnośląskim, że wymogów tych nie spełniają uregulowania zawarte w § 11 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały, bowiem w odniesieniu do dróg publicznych, jako dopuszczalnego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem KDW, w tekście planu nie zawarto ich parametrów. Wyraźnie należy podkreślić, iż określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem tego planu. Zauważyć przy tym trzeba, że rozp. M.I. przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry, które nie są ścisłe, gdyż mówią one jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Nie można jednakże zapominać, że obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu, ponieważ z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie rada gminy jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie radzie przysługuje pewna swoboda planistyczna co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg publicznych w części tekstowej planu, a co ma miejsce w przepisach zaskarżonego planu.

Zdaniem Sądu trafnie organ nadzoru zakwestionował fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny uzależnił możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi, zarządca terenów leśnych czy właściciel lub zarządca sieci. Nie powinno budzić wątpliwości, iż takie uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, której zakres przedmiotowy i jej granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozp. MI.

Słusznie zwrócono także uwagę, iż 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 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg.

Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w przedmiocie wykonania zaskarżonej w części uchwały znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.