



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lipca 2013 r.

Poz. 4281



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 9 lipca 2013 r.

NK-N.4131.6.8.2013.GD1

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

§ 5 ust. 9 pkt 4 lit. c we fragmencie „warunkami określonymi przez administratora sieci oraz”; § 5 ust. 9 pkt 7 lit. b we fragmencie „z zachowaniem warunków technicznych wydanych przez zarządcę sieci energetycznej”; § 6 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”; § 6 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” uchwały Nr XXIV/186/13 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łąka w części dotyczącej działek nr 91,93/1,93/3,94/1,95 i 96.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 5 czerwca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w związku z uchwałą Nr XVI/112/12 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łąka w części dotyczącej działek Nr 91,93/1,93/3,94/1,95 i 96, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bolesławiec, przyjętego uchwałą Nr XXI/161/13 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 28 lutego 2013 r., Rada Gminy Bolesławiec podjęła uchwałę Nr XXI/162/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trasy rowerowej Kruszyn-Łaziska oraz terenów pod obiekty publiczne Gminy Bolesławiec.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 12 czerwca 2013 r. pismem Nr Or.0711.7.2013 z dnia 11 czerwca 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 9 pkt 4 lit. c we fragmencie „warunkami określonymi przez administratora sieci oraz”; § 5 ust. 9 pkt 7 lit. b we fragmencie „z zachowaniem warunków technicznych wydanych przez zarządcę sieci energetycznej”; § 6 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”; § 6 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) – zwanej dalej

„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 z późn. zm.) oraz § 115 w związku 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).

Uchwalając przedmiotową uchwałę dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Bolesławiec w § 5 ust. 9 pkt 4 lit. c, § 5 ust. 9 pkt 7 lit. b, § 6 ust. 4 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 3, uchwały uzależniła możliwość dokonania wskazanych czynności od uwzględnienia warunków określonych przez administratora sieci lub zarządcę sieci energetycznej oraz uzyskania zgody zarządcy terenu czy też zarządcy drogi.

Powyższe przepisy planu miejscowego zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie do poszczególnych terenów o wyznaczonym przeznaczeniu.

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. 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 przywołanego rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków 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, że 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*.

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”. 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.

Wskazania wymaga, że kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, które wprost wynikają z aktu prawnego rangi ustawowej, a mianowicie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 260).

Ponadto, 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 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 lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg oraz uprawnień operatorów i zarządców (właścicieli) sieci. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami, a także właścicieli sieci energetycznych są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Wskazane argumenty mają także analogiczne zastosowanie w stosunku do zapisów planu miejscowego dotyczących wprowadzenia możliwości podjęcia określonych czynności pod warunkiem uzyskania zgody zarządców terenów.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 69/13), w którym stwierdzono, że „*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.*” (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia

16 kwietnia 2013 r. - sygn. akt II SA/Wr 110/13 oraz w wyroku z dnia 14 marca 2013 r. – sygn. akt II SA/Wr 29/13).

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