



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 stycznia 2014 r.

Poz. 231

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 629/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel – sprawozdawca

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 21 marca 2013 r. nr XLII/304/2013

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie wsi Bystrzyca Dolna

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” i § 11 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I;**
- III. zasądza od Rady Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 21 marca 2013 r. nr XLII/304/2003 Rada Gminy Świdnica uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie wsi Bystrzyca Dolna. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, dalej w skrócie u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.) oraz w związku z uchwałą nr VII/32/2011 Rady Gminy Świdnica z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie wsi Bystrzyca Dolna, po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świdnica uchwalonego uchwałą nr LV/468/2009 Rady Gminy Świdnica z dnia 4 grudnia 2009 r.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda zaskarżając § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” i § 11 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” zarzucił Radzie Gminy Świdnica podjęcie skarżonych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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 w skrócie r.M.I.).

Uzasadniając skargę podano, że rada w § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” 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 r.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, iż 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 r.M.I.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omawiając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: u.p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały 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 przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to, co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Gminy podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła prawo.

W ocenie Sądu przepisy § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” i § 11 ust. 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, zostały wydane bez podstawy prawnej i są nieważne. Stwierdzić bowiem należało, iż brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania uzgodnienia od zarządcy sieci na wpięcie do tejże sieci. 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 uzgodnień z zarządcą sieci. Przepis ten nakazuje bowiem 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.

Zdaniem sądu wskazane przez organ nadzoru przepisy uchwały stanowią również naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260), który stanowi, 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. Skoro zatem kwestia formy działania zarządcy drogi jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest powtarzanie tej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest na przykład zaskarżona uchwała. Wobec tego trzeba stwierdzić, że gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą form działania zarządców dróg.

Z tych względów na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Konsekwencją uwzględnienia skargi było stwierdzenie na podstawie art. 152 u.p.p.s.a., że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie objętym nieważnością. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie przepisu art. 200 u.p.p.s.a.