



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

Poz. 4280

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 275/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Władysław Kulon – spr.

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 czerwca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy w Kamiennej Górze

z dnia 29 maja 2013 r. nr XXX/178/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Ogorzelec III”

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 11 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 12 ust. 4 pkt 2 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”, § 12 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, § 12 ust. 8 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci” oraz we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 15 ust. 3 pkt 5 lit. b we fragmencie „drogi publicznej KDD lub”, § 17 ust. 6 pkt 2;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Kamienna Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) - (dalej - p.p.s.a.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy w Kamiennej Górze z dnia 29 maja 2013 r., nr XXX/178/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Ogorzelec III”. Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zakwestionował:

- § 11 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”,
- § 12 ust. 4 pkt 2 lit. b „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”,
- § 12 ust. 6 pkt 1 i pkt 2,
- § 12 ust. 8 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”,
- § 15 ust. 3 pkt 5 lit. b we fragmencie „drogi publicznej KDD lub”,
- § 17 ust. 6 pkt 2.

Wnosząc o uchylenie wskazanych fragmentów uchwały Wojewoda zarzucił podjęcie: § 11 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 12 ust. 4 pkt 2 lit. b „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”, § 12 ust. 8 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci” oraz we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 17 ust. 6 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.) w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587 ze zm.).

W stosunku do § 12 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 podniesiono zarzut istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 6f ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 1399 ze zm.). Z kolei kwestionując § 15 ust. 3 pkt 5 lit b we fragmencie „drogi publicznej KDD lub” poczyniono zarzut istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Precyzyjnie odnosząc się w motywach skargi do postawionych zarzutów wskazano na podjęcie przedmiotowej uchwały na sesji dnia 29 maja 2013 r. w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z uchwałą Rady Gminy Kamienna Góra Nr LIII/273/10 z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Ogorzelec III” oraz po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamienna Góra” przyjętego uchwałą Nr XLIII/90/12 z dnia 25 kwietnia 2012 roku, przyjęto uchwałę Nr XXX/178/13 w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Ogorzelec”.

Wojewoda Dolnośląski wskazując na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podał, iż utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały, jednak odwołując się do istotnego naruszenia prawa w uchwale uznał, że jest

zobligowany do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten sąd nieważności tak podjętej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w § 11 uchwały uregulowała zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji dla obszaru objętego planem. W ramach tej regulacji postanowiono, że obsługa komunikacyjna terenów przyległych do drogi wojewódzkiej nr 367, może się odbywać wyłącznie za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi (§ 11 pkt 1 uchwały). Regulując zasady odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków bytowych i komunalnych rada postanowiła, m.in. że do czasu uruchomienia gminnej kanalizacji sanitarnej dopuszcza się gromadzenie ścieków w indywidualnych systemach oczyszczania ścieków bytowych, pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów (§ 12 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały). Natomiast w zakresie zaopatrzenia w gaz postanowiono, że dopuszcza się budowę rozdzielczej sieci gazowniczej na terenach objętych planem w uzgodnieniu z operatorem sieci, przyłączenie następuje na zasadach określonych w Prawie Energetycznym, po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia (§ 12 ust. 8 pkt 3 uchwały). Odnośnie zasad obsługi komunikacyjnej dla terenu oznaczonego symbolem 1P, 2P, postanowiono, że warunki obsługi komunikacyjnej terenów działalności górniczej oraz trasę wywozu kruszywa należy uzgodnić z właściwymi zarządcami dróg (§ 17 ust. 6 pkt 2 uchwały). Wskazane regulacje uchwały oceniono jako wykraczające poza przyznaną Radzie 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.

Odwołując się do przepisów ustawy i rozporządzenia zawierających jednoznaczne określenie materii przekazanej do uregulowania w ramach władztwa planistycznego gminy, Wojewoda Dolnośląski stanął na stanowisku, że nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jego zdaniem Rada powinna określić w przedmiotowej uchwale zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę systemów komunikacji i infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. Kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich, w tym przypadku zarządcy drogi, operatora sieci gazowniczej oraz innych stosownych organów (w zakresie odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków bytowych i komunalnych). Ponadto wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale. 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.

Wyrażono również stanowisko, że odstępienie 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. Wskazując na poglądy doktryny i orzecznictwo przywołano dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym i podano, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Z kolei odnosząc się do przepisu § 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) zauważono, 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 (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”. Nadto 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.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada naruszyła również zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zawartość planu miejscowego określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem wskazane postanowienia uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia wnioski o stwierdzenie ich nieważności.

Kontynuując uzasadnienie skargi organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Kamienna Góra mocą § 12 ust. 6 uchwały postanowiła, że w zakresie zasad, warunków i sposobu gromadzenia i usuwania odpadów na terenach oznaczonych symbolami MN i MW: ustala się obowiązek systematycznego wywozu odpadów na zorganizowane wysypisko odpadów komunalnych, na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych przez właścicieli posesji, zgodnie z przepisami odrębnymi i gminnymi (pkt 1), dopuszcza się lokalizowanie pojemników do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów i przechowywanie odpadów stałych w szczelnych pojemnikach znajdujących się przy poszczególnych posesjach (pkt 2). Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej są elementami obligatoryjnymi planu (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy). Konkretyzację zapisu ustawowego stanowi § 4 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazujący, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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.

Po podaniu definicji infrastruktury technicznej rozumianej jako urządzenia, sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty świadczące niezbędne i podstawowe usługi dla określonej jednostki przestrzennogospodarczej (osiedla, dzielnicy, miasta, zakładu przemysłowego itp.) w zakresie energetyki, dostarczania ciepła, wody, usuwania ścieków i odpadów, transportu, teletechniki itp., organ nadzoru uznał, że kwestionowanych postanowień nie można zaliczyć do materii regulującej zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej (pomimo tego, że zostały usytuowane w części dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej). Nadto zauważono, że kwestia związana z zawarciem stosownej umowy na odbiór odpadów komunalnych oraz prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych została uregulowana w ustawie o czystości i porządku w gminach, gdzie w art. 3 ust. 1 utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z kolei według art. 6f ust. 1 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą

odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ponadto właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi (art. 6 ust. 1 ustawy).

W dalszej części skargi zwrócono uwagę dotyczącą faktu, że w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz pojemników służących do tego celu, regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązujący na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz dotyczący rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Wskazując na uregulowanie powyższych kwestii w akcie prawnym rangi ustawy, uznano że Rada nie była uprawniona do regulowania tej materii w akcie prawnym niższym rangą w hierarchii źródeł prawa. Tym bardziej Rada nie była uprawniona do regulowania tej materii w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w ustawie. Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zawierania umów cywilnoprawnych na odbiór odpadów komunalnych, podczas gdy stosownie do art. 6f ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach taki obowiązek spoczywa na Gminie, a konkretnie na reprezentującym ją organie wykonawczym tj. w tej sytuacji Wójcie Gminy Kamienna Góra. Odnosnie selektywnej zbiórki odpadów oraz pojemników służących do tego celu, wskazano, że materia ta powinna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na terenie gminy. Dodatkowo regulamin czystości i porządku uchwalany jest przez radę gminy (odrębną od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą), po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Ponadto regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Jak wskazano wyżej to w regulaminie utrzymania czystości i porządku powinny zostać uregulowane szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych pojemników (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ze względu na wskazane okoliczności stwierdzono, że kwestionowane zapisy zostały wprowadzone do przedmiotowej uchwały bez podstawy prawnej.

Dalej Wojewoda Dolnośląski przypominając o konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, zauważył, iż odstępianie 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. Odnosnie dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym przypomniano naczelną zasadą prawa

administracyjnego jest tj. zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przytoczono także przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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. Wobec powyższego wskazano, iż działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (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”. Zauważono również, iż przekroczenie 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.

Kontynuując skargę odniesiono się do zapisów § 15 ust. 3 uchwały, gdzie uregulowano ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, pokrycia dachów. W punkcie 5 ust. 3 unormowano parametry linii zabudowy, wskazując, że są usytuowane jak na rysunku planu, a ponadto „a) w odległości 8,0 m od linii rozgraniczającej drogi publicznej KDG, b) w odległości 6,0 m od linii rozgraniczającej drogi publicznej KDD lub drogi wewnętrznej”.

Autor skargi odwołując się do poczynionej analizy załącznika graficznego do uchwały zauważył, że brak jest powiązania na rysunku planu terenu 1 MW z drogą KDD, o której mowa w § 15 ust. 3 pkt 5 lit b uchwały. Zaś odwołując się do korespondencji z organem poprzedzającej złożenie skargi Wojewoda podał, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest oczywiście omyłka pisarska. Wobec tego stwierdzono, że § 15 ust. 3 pkt 5 lit.b uchwały we fragmencie „drogi publicznej KDD lub” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji, co powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Wojewoda Dolnośląski przypomniał, że zawartość planu miejscowego określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3 wymienionej ustawy. Natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawarte w art. 16 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei stosownie do treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”.

Opierając się na powyższych regulacjach prawnych organ nadzoru stwierdził, że postanowienie § 15 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały nie spełnia wymogów wynikających z przepisów, gdyż nie ma możliwości powiązania części tekstowej planu z jego częścią graficzną, z tej przyczyny, że droga KDD nie sąsiaduje z terenem MW, o którym mowa w komentowanym przepisie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem ustalenia w zakresie parametrów linii zabudowy względem drogi KDD są bezprzedmiotowe. Ponadto sprzeczność postanowień części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz części graficznej należy postrzegać również jako naruszenie art. 2 Konstytucji zawierającego zasadę demokratycznego państwa prawa oraz ze względu na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego stanowiący o ograniczeniach w wykonywaniu prawa

własności, winien zawierać regulacje zapisane w sposób czytelny i w sposób budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

Odpowiadając na skargę skarżony organ wniósł o jej uwzględnienie, dzieląc w całości argumentację Wojewody Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie. Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd z punktu widzenia kryterium legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy w Kamiennej Górze z dnia 29 maja 2013 r., nr XXX/178/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Ogorzelec III”. Kwestionując zapisy § 11 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 12 ust. 4 pkt 2 lit. b „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”, § 12 ust. 8 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia” oraz § 17 ust. 6 pkt 2 postawiono zarzut istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe zapisy regulujące materię modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji wskazywały na konieczność ustalenia z zarządcą drogi zasad obsługi komunikacyjnej, uzyskania zgody stosownych organów na odprowadzanie i umieszczanie ścieków bytowych i komunalnych, uzgadnianie z operatorem sieci przyłączenia i budowy rozdzielczej sieci gazowej oraz uzgodnienie z zarządcami dróg obsługi terenów działalności górniczej.

Zdaniem Sądu, przedmiotowe zapisy zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim zostały zaskarżone, wydane zostały bez podstawy prawnej. Analiza norm prawnych znajdujących zastosowanie przy uchwalaniu planów miejscowych wskazuje bowiem, że brak w nich podstawy dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania zgody bądź uzgodnienia z zarządcą drogi czy sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. Przed wszystkim wskazać należy, że

przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazu dokonywania uzgodnień albo uwzględnienia warunków ustalonych przez określone podmioty. Wskazane przepisy rangi ustawowej nakazują natomiast przyjęcie w planie miejscowym 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 odpowiednich sieci czy dróg. Nie ulega wątpliwości, że zapisy wskazujące na konieczność uzyskania zgody od zarządców lub poczynienia z nimi uzgodnień na dostęp do sieci czy drogi, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego są nieprawidłowe. Regulowanie bowiem kwestii dotyczących uzgodnień w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego) nie jest dopuszczalne. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekazywaniem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uchwała winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżone przepisy uchwały kryterium tego nie spełniają. Co więcej, uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz warunków wskazanych przez wymienione już podmioty wprowadzać może ryzyko odstąpienia od postulowanych w miejscowym planie zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem.

Stosowanie zaskarżonych przepisów uchwały mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji z powodu bliżej niesprecyzowanych działań podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Innymi słowy, w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie realizacji określonych postanowień miejscowego planu adresatom norm prawnych zawartych w uchwale, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Jako słuszny należy więc uznać pogląd autora skargi dotyczące przekroczenia delegacji ustawowej i naruszenia art. 28 ust. 1 przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kwestionując zapis § 12 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 uchwały wskazano z kolei na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 6f ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podobnie jak ma to miejsce we wcześniej omówionych zarzutach skargi na wstępie odwołać należy się do treści § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie zawarto precyzyjnie zakres planu miejscowego w kontekście systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W żadnym wypadku w zapisach rozporządzenia nie można doszukać się regulacji wskazujących na możliwość zgodnego z prawem poczynienia przez gminnego przewodniczącą zapisów odnoszących się do obowiązku zawierania umów cywilnoprawnych czy też dopuszczenia lokalizacji pojemników na odpady.

Słusznie, zdaniem Sądu w składzie orzekającym, organ nadzoru negując prawidłowość zapisów § 12 ust. 6 uchwały podał, że zagadnienia związane z selektywną zbiórką odpadów zostały uregulowane ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w regulaminie utrzymania czystości. W pierwszym rzędzie zatem przedmiotowa materia objęta została przepisami rangi ustawy i w tym względzie nie jest dopuszczalna odmienna regulacja wprowadzona przez gminnego prawodawcę. Nadto niemożliwe było chociażby wprowadzenie obowiązku zawierania w tym względzie umów cywilnoprawnych, w sytuacji gdy taki obowiązek spoczywa na samej gminie.

Odnosząc się do zarzutu podjęcia § 15 ust. 3 pkt 5 lit.b uchwały z naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji, także należy potwierdzić jego zasadność. Z całą pewnością kluczową zasadą jest spójność zapisów części tekstowej planu z częścią graficzną, zaś naruszenie tych relacji skutkuje naruszeniem zasad sporządzania planu, co z kolei daje podstawę do stwierdzenia nieważności danego fragmentu uchwały. Skoro między częściami graficzną i tekstową planu istnieje rozbieżność tego rodzaju, że wbrew zapisom planu droga KDD faktycznie nie sąsiaduje z terenem MW wada planu jest niewątpliwa. Przypomnieć należy, iż rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. A zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Oczywiście wyjaśnienia uzyskane przez organ nadzoru, a dotyczące oczywistej omyłki pisarskiej towarzyszącej powstałym rozbieżnościom należy uznać za logiczne i spójne, niemniej jednak nawet przyjęcie, iż to właśnie omyłka pisarska stała się przyczyną stwierdzonych rozbieżności pozostaje ów fakt bez wpływu na ocenę prawną kwestionowanego fragmentu uchwały.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej odnośnie kwestionowanej części zapisów zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. 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, 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 postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, podniesionych w skardze uchybień w zasadzie nie zakwestionowała także strona przeciwna wnosząc o uwzględnienie skargi.

Mając na uwadze poczynione rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).