



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Poz. 2116

### WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 752/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 stycznia 2014 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 47**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 stycznia 2014r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie

z dnia 20 listopada 2012 r. nr XXX/230/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 47

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę linii” oraz § 12 ust.1 pkt 5 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Miejskiej w Lubinie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) 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 2013r., poz. 594 ze zm.), zaskarżył w części uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXX/230/12 z dnia 20 listopada 2012r. w sprawie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina, zwanego planem miejscowym Nr 47.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności:

1/ § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę linii” zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p) w związku z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej rozporządzenie) i w związku z § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej Zasady techniki prawodawczej);

2/ § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 u.p.z.p i w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz w związku z § 115 i § 143 zasad techniki prawodawczej.

W skardze zawarto również wnioski o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi organ podniósł, między innymi, że zakwestionowane postanowienia uchwały odnoszące się do obowiązku każdorazowego uzgodnienia zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej z zarządcą linii oraz obowiązku uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci, w sposób nie budzący wątpliwości przekraczają przysługujące gminie władztwo planistyczne. W przepisach ustawy i rozporządzenia jednoznacznie wskazano materię przekazaną gminie do uregulowania. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi – zdaniem skarżącego – wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 10 u.p.z.p.

Wojewoda zaznaczył, że organ stanowiący gminy podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Działanie takie pozostaje również w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej, które wyraźnie wskazują, że w akcie prawa miejscowego umieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym ustawy. Wojewoda zauważył nadto, że w przypadku § 12 ust.1 pkt 5 uchwały, istotne naruszenie prawa dotyczy wyłącznie fragmentu „wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci”, niemniej jednak, stwierdzenie nieważności tylko tego fragmentu, powodowałoby pozbawienie sensu logicznego całego przepisu.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując na niezasadność zarzutów. Zaskarżony fragment § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały jest - zdaniem strony przeciwnej - jedynie powtórzeniem przepisów odrębnych, właściwych dla linii energetycznych i miał na celu dodatkową informację dla potencjalnych inwestorów o potrzebie uzyskania zgody zarządy sieci energetycznej w przypadku konieczności przełożenia lub skablowania linii. Zapis ten nie narzuca dodatkowych obowiązków na inwestorów oraz zarządcę sieci ani nie powoduje braku możliwości przebudowy lub modernizacji linii elektroenergetycznej. Podobnie odczytać należy § 12 ust.1 pkt 5 uchwały, który miał na celu dodatkową informację dla potencjalnych inwestorów o potrzebie uzyskania zgody zarządców poszczególnych sieci odnośnie wpięcia przyłączy poszczególnych mediów.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn.zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. - zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również

orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 u.p.p.s.a.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez organ nadzoru przepisów uchwały Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXX/230/12 z dnia 20 listopada 2012r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym Nr 47.

W § 10 uchwały, Rada ustalając szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, w ust. 1 pkt 2 wprowadziła zapis o dopuszczeniu skablowania lub przełożenia napowietrznych linii 20 KV za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę linii. Natomiast w § 12 określając ogólne zasady rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, w ust. 1 pkt 5 postanowiła, że wszystkie inwestycje i zmiany w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wodę, gaz, energię elektryczną, odprowadzania ścieków oraz lokalizacji innych urządzeń technicznych na terenach określonych w § 1 uchwały, wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci.

Przechodząc do oceny legalności kwestionowanych zapisów aktu prawa miejscowego należało mieć na uwadze, że w stanowieniu tych aktów organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te są aktami o charakterze podustawowym, a zatem stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji RP, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10.).

Kryterium kontroli sądowej obejmuje ocenę, czy podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ stanowiący gminy działał zgodnie z prawem, w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych mu ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy do ustawy, zatem powinien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami wydanymi na ich podstawie. Należało mieć również na uwadze przesłanki kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone w art. 28 u.p.z.p: materialnoprawną – dla spełniania której wymagane jest uwzględnienie zasad sporządzania planu i formalnoprawną – wymagającą zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (por. NSA w wyroku z dnia 11 września 2008r. II OSK 215/08, LEX nr 510042). Uchwała naruszająca zasady sporządzania planu lub naruszająca istotnie tryb jego uchwalania jest sprzeczna z prawem.

Ocena legalności zaskarżonej części uchwały wymagała nadto uwzględnienia przysługującego gminie władztwa planistycznego pozostawiającego uregulowanie pewnych kwestii do uznania lokalnego prawodawcy. Istnienie tej zasady powinno powstrzymywać organ nadzoru czy też sąd, przed nadmiernym ingerowaniem w byt prawny aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2012 r., II OSK 1343/12, nsa.gov.pl) Sąd brał także pod uwagę, że generalnie akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny i dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących, tym samym muszą być pozbawione powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach rangi ustawowej. Nadto uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest prekaźnikiem

informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego powinna zawierać przepisy o charakterze dyrektywnym z których będzie można wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Powtarzane innych przepisów, za innymi aktami prawnymi, czy też wprowadzenie treści informacyjnych pozbawia akt prawa miejscowego charakteru normatywnego. Nie można jednak pominąć, że wobec szczegółowego charakteru aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w orzecznictwie wskazuje się na możliwość dopuszczenia, sposób ostrożny, w jego treści powtórzeń innych aktów prawnych i oraz postanowień natury informacyjnej lub nawiązujących do innych aktów normatywnych, gdyby służyło to jasności czy zupełności unormowania.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy Sąd stwierdził, że Gmina nie mogła skorzystać z ochrony wynikającej z władztwa planistycznego. Władztwo to nie jest bowiem nieograniczone i zostało szczegółowo określone w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu (art. 15 ust. 2 i ust.3) oraz w rozporządzeniu wykonawczym z dnia 26 sierpnia 2003 r. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie swobodnie związane z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu a jedynie takie które ustawa konkretnie wylicza w art. 15 ustawy i pozostaje w zgodności z obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie uszczegóławia w § 4 jakie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów mogą znaleźć się w ustaleniach planu miejscowego.

W ocenie Sądu § 10 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę linii”, jak też zapis § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały w którym wprowadzono wymóg uzyskania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci, nie spełniają powyższych warunków, wykraczając poza kompetencje przyznane radzie w art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 10 u.p.z.p.

Zakres przedmiotowy i granice tych kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 2 i pkt 9 rozporządzenia. Jak wynika z ww. powołanych przepisów ustalenia z ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, natomiast zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny ograniczyć się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami, określenia warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędnych wskaźników. W tak zakreślonych granicach nie mieści się regulowanie zagadnień pojawiających się przy wydawaniu aktów stosowania prawa przez inne właściwe organy (lub inne podmioty), powiązanych z zakresem przysługujących im kompetencji lub z uprawnieniami i obowiązkami podmiotów administrowanych, a tym bardziej jako uczestników obrotu cywilnoprawnego. Lokalny prawodawca określając szczególne warunki zagospodarowania terenów w zakresie elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej oraz zasady modernizacji, budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej nie był uprawniony do wypowiedzania się w kwestii uzyskania zgód odpowiednich podmiotów (dysponentów linii i sieci) i do określania w jaki sposób adresaci planu mają porozumiewać się z zarządcami wskazanej infrastruktury technicznej. Brak bowiem wyraźnego upoważnienia ustawowego do regulowania w planie miejscowym kwestii uzyskiwania warunków technicznych od właściwych dysponentów sieci w przypadku realizacji odpowiednich urządzeń technicznych. Nie ulega wątpliwości, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy linii energetycznej, wymaga uzgodnień z ich dysponentami i określenia warunków na których dostęp ten będzie miał miejsce. Rada nie została jednak upoważniona ustawowo, do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego normy o charakterze dyrektywnym, wymagającej od adresatów planu uzyskania warunków technicznych czy też dopuszczającej skablowanie lub przełożenie linii energetycznej za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę linii.

Nie zachodzi też sytuacja wskazana w odpowiedzi na skargę, podkreślająca informacyjne znaczenie omawianych zapisów. Brzmienie przepisów w których użyto zdecydowanych sformułowań jak „wymagają” i „dopuszcza się” wskazują bowiem na inny charakter tych norm. Tym samym walor informacyjny tych przepisów był nikły a samo ich brzmienie mogło być dla adresatów mylące. Zdaniem Sądu, regulacje informujące o kwestiach czytelnie wynikających z innych przepisów były po prostu zbędne - stwarzając ryzyko powtórzenia i modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takiego działania są trudne do przewidzenia – z reguły prowadzą do kolizji z innymi aktami normującymi dane zagadnienie przez zbędne powtórzenie lub

przeinaczenie ich treści. W efekcie powoduje to sprzeczność uchwały z prawem, stąd konieczność ścisłego przestrzegania przez organ stanowiący gminy granic umocowania prawnego do jej podejmowania.

Mając na uwadze poczynione wyżej rozważania uznać należy zasadność podniesionych w skardze zarzutów, co w świetle dyspozycji art. 28 u.p.z.p. prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w części w jakiej została zaskarżona. Sąd podzielił również argumentację organu nadzoru wskazującą na konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całego § 12 ust. 1 pkt 5, pomimo, że wadliwość dotyczy tylko części zawartych w nim zapisów.

W tych okolicznościach, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II wynika z konieczności stosowania w przypadku uwzględniania skargi przepisu art. 152 u.p.p.s.a. a o kosztach rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 ww. ustawy.