



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3881

WYROK NR II SA/WR 64/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów
z dnia 15 września 2015 r. Nr IX/91/2015
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kurów

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Wiązów na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru wniósł, 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.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 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.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 15 września 2015 r. Nr IX/91/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kurów. Powyższą skargą Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 5 przedmiotowej uchwały we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, zarzucając podjęcie tego zapisu z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) 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).

Strona skarżąca wniosła o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że na sesji w dniu 15 września 2015 r. Rada Miasta i Gminy Wiązów podjęła uchwałę Nr IX/91/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kurów. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 września 2014 r., a dokumentację planistyczną do uchwały dostarczono w dniu 16 października 2015 r.

Organ nadzoru podniósł, że przedmiotowa uchwała została oceniona zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w dniu jej podjęcia, gdyż po dniu podjęcia uchwały istnieje nowa wersja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały „2. Obsługę obszaru objętego planem w zakresie infrastruktury technicznej określa się następująco: (...) 5) w zakresie zaopatrzenia w energię – zasilanie z istniejącej sieci elektroenergetycznej na warunkach określonych przez zarządcę sieci zgodnie z przepisami szczególnymi (...)”.

Zdaniem organu Nadzoru kwestionowane uregulowania § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały w podkreślonym fragmencie wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowane zostały w § 4 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przepisach ustawy i rozporządzenia określono zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody, czy uzgadniania warunków i zasad ustalonych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżący podkreślił, że to Rada w przedmiotowej uchwale, powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów układu komunikacyjnego oraz infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących zasady obsługi 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 uzgadniania warunków z podmiotami trzecimi (w tym konkretnym przypadku z administratorem sieci energetycznej). Ponadto organ skarżący wskazał, że wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzenia takich regulacji w uchwale. Organ stanowiący podejmując akty prawne 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. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Ponadto Wojewoda Dolnośląski powołując się na treść przepisu § 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. 98) wskazał, że działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądo-

woadministracyjnym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 29/13, II SA/Wr 16/13, II SA/Wr 836/12, II SA/Wr 744/12).

W odpowiedzi na skargę z dnia 26 stycznia 2016 roku, pełnomocnik Rady Miasta i Gminy Wiązów wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę strona wskazała, że zaskarżona uchwała Rady Miasta i Gminy Wiązów nr IX/91/2015 z dnia 15 września 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kurów nie zawiera postanowień, które stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością ich uchylenia przez Sąd. Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze strona przeciwna wskazała, że wprowadzenie w treści § 11 ust. 2 pkt 5 planu zapisu we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci” odnosi się do standardowych zapisów określanych na etapie zgłaszania wniosków przez instytucje zajmujące się opiniowaniem mpzp w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności zaopatrzenia w energię. Dodatkowo wskazano, że zacytowane w skardze postanowienie zapisu § 11 ust. 2 pkt 5 zostało dokonane w sposób niepełny. Kontestowany zapis w całości brzmi następująco „zasilanie z istniejącej sieci elektroenergetycznej na warunkach określonych przez zarządcę sieci zgodnie z przepisami szczególnymi”. W ocenie organu stanowiącego jest właściwy i porządkujący oraz odwołuje się do przepisów szczególnych obowiązujących w powyższym zakresie. Nie ma zatem zagrożenia wykroczenia poza kompetencję przyznane radzie Miasta i Gminy Wiązów. Strona przeciwna przyznała, że zaskarżone postanowienie jest zbędne, czy niepotrzebne, gdyż odwołuje się do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które będą miały zastosowanie nawet i bez takiego zapisu, jednak poza naruszeniem pewnej elegancji w redagowaniu aktu prawnego, nie jest to postanowienie, którego wykreślenie byłoby niezbędne. Stanowi one co najwyżej nieistotne naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zważył co następuje.

Skarga Wojewody Dolnośląskiego zasługiwała na uwzględnienie.

Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, 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: 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 p.p.s.a.). Zgodnie 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 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. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd z punktu widzenia legalności jest zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miasta i Gminy Wiązów. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Jak wynika z dołączonych do akt sądowych akt administracyjnych kontrolowana uchwała została podjęta w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kurów. Zgodnie z treścią przepisu § 11 ust. 2 pkt 5 „Obsługę obszaru objętego planem w zakresie infrastruktury technicznej określa się następująco w zakresie zaopatrzenia w energię – zasilanie z istniejącej sieci elektroenergetycznej na warunkach określonych przez zarządcę sieci zgodnie z przepisami szczególnymi (...)”.

Zdaniem Sądu rozpoznającego skargę w niniejszej sprawie Rada Miasta i Gminy Wiązów przekroczyła ustawowe kompetencje, przyznane w ustawie. Kompetencje zarządców sieci zostały określone w innych aktach rangi ustawowej.

Należy zauważyć, że brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej określenia, że zaopatrzenie w energię odbywać się będzie na warunkach określonych przez zarządcę sieci.

W przekonaniu Sądu, z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można wyprowadzić normy prawnej pozwalającej radzie gminy na zamiesz-

czenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z wymienionymi podmiotami. Z doświadczenia życiowego wynika oczywiście, iż osoba zainteresowana dostępem do sieci uzgadnia dostęp do sieci z jej zarządcą, nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu, cytowane przepisy zaskarżonej uchwały winny regulować zasady 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. Rada gminy nie ma wyraźnego upoważnienia ustawowego, by wypowiadać się w kwestii relacji zarządców sieci z ich potencjalnymi klientami. Skoro tak, to należało stwierdzić nieważność wskazanego przepisu zaskarżonej uchwały w kwestionowanym przez organ nadzoru fragmencie.

Podsumowując, trzeba dodać, że 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 postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego przez Radę Miasta i Gminy Wiązów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, że Sąd stwierdził naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz dla wyeliminowania przepisów planu niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały we wskazanym tam fragmencie.

Mając, zatem na względzie przeprowadzone rozważania, należy uznać, że stosownie to dyspozycji przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. uchwała podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego w zakresie opisanym w punkcie I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania zawarte w punkcie II sentencji wyroku Sąd oparł na przepisie art. 200 p.p.s.a.