



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 4257

WYROK NR II SA/WR 837/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 11 maja 2011 r. nr VIII/80/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie

- I. stwierdza nieważność § 12 ust. 2 pkt 1, § 13 ust. 5, ust. 6, ust. 7 zd. 2, § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 20 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 21 ust. 2 pkt 7 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 24 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 25 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 27 ust. 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.”, (t. jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 594 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: – § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „u.p.z.p.” (t. jedn. z 2012 r., Dz. U. poz. 647 ze zm.); – § 13 ust. 5–7 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwanej dalej jako „u.o.z.o.z.” (t. jedn. z 2014 r. Dz. U. poz. 1446); – § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 20 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 21 ust. 2 pkt 7 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 24 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 25 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 27 ust. 2 pkt 7 z powodu istotnego naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że skarga w całości uznał za zasadną. Dodał, że uchwałą nr LVII/701/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie Rada Miejska w Szklarskiej Porębie „dokonała zmian bądź wykreśliła zaskarżonych paragrafów”

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczyć poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami. 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 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały było konieczne, pomimo że aktualnie już nie obowiązują, albowiem przepisy te wywoływały i wywołują skutki prawne do stanów faktycznych, jakie zaistniały w dacie ich obowiązywania.

Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 u.p.z.p. upoważniają radę do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wprowadzając w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały zapis: celem zapewnienia ochrony i warunków do eksploatacji istniejących urządzeń infrastruktury technicznej, ustala się: zakaz lokalizacji zabudowy w strefach zapewniających ochronę i prawidłową eksploatację urządzeń, wyznaczonych przez zarządcę urządzeń oraz przepisy odrębne i warunki techniczne, Rada bezsprzecznie naruszyła powyższe przepisy albowiem to na „zarządcę urządzeń infrastruktury technicznej” przeniosła swoją kompetencję do wyznaczania stref, w których zakazuje się lokalizacji zabudowy. Co więcej regulacja ta umożliwiała zmianę obowiązujących ustaleń miejscowego planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu wynikającej z ustawy.

Również do przekroczenia kompetencji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 Konstytucji RP), nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustaw i nałożenie nieuzasadnionych obowiązków na adresatów norm doszło przy formułowaniu przez Radę postanowień § 13 ust. 5–7 uchwały, gdzie wskazano, że:

5. Dopuszcza się rozbiórkę obiektów znajdujących się pod ochroną konserwatorską w przypadku złego stanu technicznego budynku po wykonaniu inwentaryzacji budowlano-architektonicznej i po uzgodnieniu z odpowiednimi służbami ochrony zabytków.
6. Zamierzenia w zakresie odbudowy, rozbudowy i przebudowy istniejących budynków będących obiektami o walorach architektonicznych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 niniejszego paragrafu oraz zamierzenia związane z realizacją nowego zagospodarowania na terenach ich lokalizacji, należy uzgadniać z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.
7. Ochronie podlegają istniejące i odkryte w toku prac budowlanych obiekty lub przedmioty o cechach zabytkowych zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku ujawnienia w toku prac budowlanych obiektów archeologicznych należy powiadomić właściwe służby konserwatorskie.

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku lub w jego otoczeniu, szczegółowo i wyczerpująco określone zostały już przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 1409 ze zm.) oraz w art. 32 i w art. 36 u.o.z.o.z.. Podkreślić należy, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy w akcie normatywnym niższego rzędu, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (§ 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz.908 ze zm.) – zwanej dalej „ZTP”). 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 (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP).

W § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 20 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 21 ust. 2 pkt 7 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 24 ust. 2 pkt 7 lit. a, § 25 ust. 2 pkt 7 lit. b, § 27 ust. 2 pkt 7 uchwały Rada wprowadziła zapis, że dopuszcza się łączenie gruntów, z wyjątkiem sytuacji kiedy nowo wydzielona działka utrudni dostęp do dróg innym użytkownikom tych dróg.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że powyższe przepisy uchwały są nieprecyzyjne. Wyrażenie „utrudni dostęp” może być różnie interpretowane. Z treści uchwały nie wynika też kto miałby tę kwestę rozstrzygać (i w oparciu o jakie kryteria). Istotny jest również fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego współkształtuje wraz z innymi przepisami prawa treść prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy), rada zobowiązana jest do przeciwdziałania nadużyciom w realizowaniu władztwa planistycznego oraz do ustawicznego czuwania nad zasadnością i prawidłowością realizacji planistycznych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że przepis powinien być zredagowany zwięźle i syntetycznie oraz tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 5 i § 6 ZTP). W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. z 2012 r. Dz.U. poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.