



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4710

WYROK NR II SA/WR 229/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 maja 2016 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Gminy Ciepłowody
z dnia 31 lipca 2013 r. nr 204/XXXIII/13

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla Gminy Ciepłowody

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 8 § 1 i art. 50 § 1 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.) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Ciepłowody nr 204/XXXIII/13 z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr 47/X/2007 Rady Gminy Ciepłowody z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Gminy Ciepłowody.

Zaskarżonemu aktowi zarzucono istotne naruszenie prawa tj. przepisu art. 25 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594) poprzez naruszenie procedury podjęcia uchwały w związku z udziałem w głosowaniu nad aktem prawa miejscowego radnego Edwarda Kwika, którego interesu prawnego dotyczyła podjęta uchwała.

W uzasadnieniu skargi Prokurator przytoczył twierdzenia, które udokumentował w załącznikach. Wskazał, że przedmiotowa uchwała była kolejną już uchwałą podjętą w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Ciepłowody związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych. Dotyczyła ona zmiany paramentów dla 16 elektrowni położonych w Piotrowicach Polskich, Janówce i Targowicy. W wykazie działek przeznaczonych w Gminie Ciepłowody pod turbiny wiatrowe, znajdują się położone w obrębie Targowicy działki nr 86/3 i nr 86/4 stanowiące – w dacie podejmowania uchwały z udziałem w głosowaniu radnego Edwarda Kwika – jego własność. Z wyjaśnień radnego złożonych przed kontrolerem NIK wynika, że otrzymał on konkretną ofertę od potencjalnego inwestora zainteresowanego budową farmy wiatrowej. Inwestor wystąpił z propozycją dzierżawy terenów, których właścicielem jest Edward Kwik, wskazując wielkość dzierżawionego terenu i wysokość opłat z tego tytułu. Powyższe wskazuje, że zaskarżona uchwała w głosowaniu nad którą brał udział radny, dotyczy również jego interesu prawnego. Radny miał więc interes prawny w niniejszej sprawie, zatem jego udział w głosowaniu stanowił istotne naruszenie art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie stwierdzając, że przywołany przez skarżącego stan faktyczny i prawny budzi wątpliwości w zakresie dotyczącym właściwego zastosowania w procedurze podejmowania zaskarżonej uchwały normy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 u.p.p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności organów jednostek samorządu terytorialnego administracji pod względem zgodności z prawem, która sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności albo stwierdzenia, że wydany został z naruszeniem prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 ww. ustawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych aktów administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Kontrola zgodności z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego obejmuje w pierwszym rzędzie kontrolę poprawności trybu podjęcia zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 431/05, Lex nr 190951).

Nie ulega wątpliwości, że stanowiąca przedmiot zaskarżenia Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich, uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania jako akt prawa miejscowego objęta jest zakresem wskazanej wyżej kontroli.

Zaznaczyć także wypada, że zgodnie z art. 53 § 3 in fine u.p.p.s.a. skarga prokuratora na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego nie jest ograniczona jakimkolwiek terminem, a także nie jest obwarowana uprzednim wezwaniem rady do usunięcia naruszenia prawa.

Ocenę legalności zaskarżonego aktu należy poprzedzić wskazaniem, że stosownie do treści art. 94 Konstytucji R.P. „organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Ustawą taką jest m.in. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.).

Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgrani-

czenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia 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.

Wspomniana procedura podjęcia uchwały obejmuje szereg wymogów, wśród których istotne znaczenie ma udział w głosowaniu legitymowanych radnych. Przepis art. 25a u.s.g. wprowadza instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu stanowiąc, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a u.s.g. podlega wyłączeniu.

Należy się zgodzić z poglądem prezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r. (I OSK 115/13), że dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizować materii wyników głosowania i rozważać, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorią stwierdzeniem, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. Orzecznictwo sądowno-administracyjne w tym względzie wydaje się być jednolite. Naczelną Sąd Administracyjny wskazuje na to, że przepis ten dotyczy wszystkich aktów podejmowanych przez organ gminy czy komisję, oraz wszelkich uchwał, w tym intencyjnych (por. wyrok z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2006/11). W uzasadnieniu tegoż wyroku opowiedziano się za przyjęciem tezy, wedle której ocena interesu i skutków jego ewentualnego naruszenia jest wyłączona, bo nawet wówczas gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy, podlega on wyłączeniu. Zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania omawianej normy. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbistycznego.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że radny Edward Kwik uczestniczył w sesji Rady Gminy Ciepłowody w dniu 31 lipca 2013 r. i brał udział w głosowaniu nad zaskarżoną obecnie uchwałą. Nie jest także kwestionowane, że jest on właścicielem nieruchomości znajdujących się na obszarze objętych planem miejscowym którego dotyczy kwestionowana obecnie uchwała o zmianie planu. Niewątpliwie również zakres zmian wprowadzonych do planu miejscowego, dotyczących parametrów turbin wiatrowych wchodzących w skład dopuszczonego planem przedsięwzięcia inwestycyjnego „Farma wiatrowa Ciepłowody”, przewidzianego również na nieruchomościach radnego, dotyczy jego interesu prawnego. Potwierdza ten fakt oświadczenie radnego co do konkretnej oferty dzierżawy tych nieruchomości dla realizacji na nich ww. celu. Powyższe wskazuje zatem, że przyjęte w zaskarżonej uchwale rozwiązanie (zwiększenie parametrów turbin wiatrowych) wywiera skutek w sferze prawnej radnego związany z określonym sposobem zagospodarowania jego nieruchomości. Zastosowanie zatem winien znaleźć przepis art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela wyrażone przez tut. Sąd stanowisko w analogicznej sprawie dotyczącej uchwały Rady Gminy Ciepłowody z dnia 22 marca 2013 r. (por. wyrok z dnia 7 października 2015 r. w sprawie o sygn.akt II SA/Wr 521/15), co do tego, że uchwała w sprawie planu miejscowego nie podlega ocenie nie tylko na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ale również według art. 91 u.s.g. Pierwszy z przywołanych przepisów wyodrębnia w ramach naruszeń prawa również naruszenie procedury uchwalania planu.

Dodać wypada, że przedstawione wyżej stanowisko orzecznictwa co do sposobu rozumienia art. 25 a u.s.g. podzielane jest także przez organ gminy – co wynika wprost z treści odpowiedzi na skargę – który wnosząc o uwzględnienie skargi nie kwestionuje, że zaskarżona uchwała ze względu na naruszenie art. 25 a u.s.g. winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.