



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 4067

WYROK NR II SA/WR 399/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 listopada 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich
z dnia 18 grudnia 2015 r. nr XXI/141/2015
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Pawłowice

- I. stwierdza nieważność § 21 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
II. zasądza od Gminy Ząbkowice Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.): jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XXI/141/2015 z 18 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Pawłowice. Zaskarżył uchwałę w części tj. w zakresie § 21 ust. 3 pkt 2 zarzucając podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 469, ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm., dalej: Ustawa).

W związku ze wskazanym zakresem zaskarżenia strona skarżąca wnosi o: stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Na uzasadnienie strona skarżąca podniosła, że na sesji 18 grudnia 2015 r. Rada Miejska Ząbkowic Śląskich działając m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy, podjęła uchwałę nr XXI/141 /2015 z 18 grudnia 2015 r. Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, doprowadziła do stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części decydują: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozbawił wojewodę możliwości orzeczenia o nieważności uchwały we własnym zakresie. Pojawiła się więc potrzeba zaskarżenia uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Dla potrzeb uzasadnienia postulatów skargi wojewoda przybliży, na czym polegają zasady sporządzania planu miejscowego. Ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie tej kwestii stąd należy w tym zakresie sięgnąć do dorobku judykatury. Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka material-noprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (z uzasadnienia orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 279/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wykazując zasadność skargi skarżący wskazuje, że przyjmując regulacje szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem R o przeznaczeniu podstawowym - tereny rolne, organ planistyczny wśród zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego przesądził, że: „(...) ustala się zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS (...)” (§ 21 ust. 3 pkt 2 uchwały). Symbolem WS oznaczono tereny o przeznaczeniu podstawowym - wody powierzchniowe (cieki, rowy melioracyjne, zbiorniki wodne) oraz uzupełniającym - urządzenia i sieci infrastruktury technicznej (§ 22 ust. 1 i 2 uchwały). Przytoczoną regulację § 21 ust. 3 pkt 2 aktu należy skonfrontować z normą art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, która zastrzega, że: „zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.” Systematyka Prawa wodnego umiejscawia ten przepis w części dotyczącej obowiązków właścicieli wód oraz właścicieli innych nieruchomości. Przywołany zakaz dotyczy powierzchniowych wód publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Prawa wodnego wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Jest to kategoria zbiorcza, w której zawierają się również wymienione w art. 10 ust. 1a Prawa wodnego śródlądowe wody powierzchniowe płynące.

Burmistrz Ząbkowic Śląskich w piśmie z 23 marca 2016 r., znak: IGP6721.24.2013/2016, wystosowanym w ramach postępowania nadzorczego wskazał, że tereny wód powierzchniowych oznaczonych symbolami WS to istniejące rowy melioracyjne bez nazwy oraz odcinek cieku Budzówka. Wody te stanowią własność Skarbu Państwa. Burmistrz ponadto podkreślił, że regulacja § 21 ust. 3 pkt 2 uchwały to efekt „(...)wniosków składanych często do projektów planów przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych - tj. konieczności pozostawienia wolnego od wszelkiej zabudowy pasa terenu o szerokości minimum 3 m - które są uzasadniane umożliwieniem wykonywania robót konserwacyjno - remontowych przy użyciu sprzętu mechanicznego. Odnosząc się do przywołanego stanowiska burmistrza wojewoda zauważa, że w wystąpieniach Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych będących odpowiedzią na zawiadomienie burmistrza w trybie art. 17 pkt 2 oraz art. 17 pkt 6 lit. a ustawy nie zasugerowano jakichkolwiek rozwiązań co do realizacji ogrodzeń w stosunku do linii rozgraniczającej tereny wód powierzchniowych. Kluczowe stwierdzenie w wystąpieniu burmistrza dotyczy tego, że tereny oznaczone symbolem WS to m.in. odcinek cieku Budzówka, stanowiący własność Skarbu Państwa. W związku z tym znajdzie w stosunku do nich zastosowanie dyspozycja art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Jak wskazywano powyżej norma ta jest zlokalizowana w części dotyczącej obowiązków właścicieli nieruchomości. Biorąc pod uwagę ten aspekt należy skonstatować, że kwestionowany przepis § 21 ust. 3 pkt 2 uchwały rozszerza obowiązek utrzymania określonej przestrzeni od linii brzegu wolnej od ogrodzeń. Trzeba jednak zauważyć, że do takiego działania rada miejska nie była upoważniona, w szczególności nie uzasadnia go tzw. władztwo planistyczne. W związku z tym postanowienie § 21 ust. 3 pkt 2 uchwały jako istotnie naruszające art. 27 ust. 1 Prawa wodnego w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego. Stanowisko zaprezentowane w skardze solidaryzuje się z zapatrywaniem judykatury wypracowanym na gruncie oceny odmiennego regulowania w miejscowych planach kwestii przesądzonej w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 560/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zauważono że: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (...). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja planistyczna nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a takie by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. (...)

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i pełnomocnik strony przeciwnej podniósł, że skarga jest nieuzasadniona, bowiem w za-kwestionowanym zakresie uchwała stanowi, że ustala się zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS. Zatem pojęcie, jakim posługuje się miejscowy prawodawca nie jest pojęciem, które dublowało by określenie ustawowe, bowiem Prawo wodne, do którego odwołuje się skarga operuje pojęciem odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu i przyjęte rozwiązania nie są ze sobą sprzeczne, ani się nie wykluczają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecnictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samo-rządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że zarzut skargi dotyczy niedopuszczalności ingerencji aktów prawa miejscowego w materię ustawową, w szczególności przez powtarzanie w lokalnych źródłach prawa konkretnych unormowań aktu wyższego rzędu, ich modyfikację, uzupełnianie treści lub usuwanie elementów normotwórczych. Przeciwno takiej praktyce przemawia konstytucyjny (art. 87) katalog źródeł prawa, ich hierarchia oraz przypisany każdemu ze źródeł zakres regulacji. Nie można zatem przyjąć, by akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu, który go ustanowił, mógł bez stosownego upoważnienia wkraczać w treść źródeł prawa obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej, przenosząc je na poziom lokalny. Zasygnalizowaną wadliwość daje się wyprowadzić z zestawienia treści § 21 ust. 3 uchwały z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Określając obowiązki właścicieli wody oraz właścicieli innych nieruchomości, ustawodawca wprowadził m.in. zakaz grodzenia, co znalazło wyraz w sformułowaniu: "zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar". Tymczasem w kontrolowanym akcie prawa miejscowego posłużono się sformułowaniem "ustala się zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych....".

Nietrudno zauważyć, że przywołane postanowienie uchwały odnosi się do zakazu objętego dyspozycją art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, kształtując tenże zakaz odmiennie. Wszak działanie prawodawcy lokalnego polegało na zmianie położenia pasa terenu podlegającego zakazowi grodzenia" w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu" na "zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych". W okolicznościach rozpoznawanego przypadku należy podzielić pogląd i mające go wesprzeć argumenty judykatury, która konsekwentnie krytykuje powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych według konstytucyjnej gradacji źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prawodawcy miejscowego może bowiem prowadzić do niewłaściwej, a niejednokrotnie sprzecznej z intencjami ustawodawcy, wykładni. Trzeba bowiem pamiętać,

że interpretacji konkretnego unormowania należy dokonywać w kontekście aktu, w którym przepis został zamieszczony, uwzględniając zasady ogólne aktu, cel jego podjęcia i przypisane mu zadania.

Przedstawione wywody znajdują wsparcie normatywne w zasadach techniki prawodawczej. Według bowiem § 118 w zw. z § 143 w aktach prawa miejscowego (podobnie jak w rozporządzeniu) nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Istniejące unormowania oraz ukształtowane w tej mierze orzecznictwo pozwalają twierdzić, że skoro sam zabieg dosłownego przeniesienia normy ustawowej do aktu prawa miejscowego jest istotnym uchybieniem w procesie prawotwórczym, ponieważ może prowadzić do odmiennych wyników wykładni przepisu w kontekście aktu prawnego, w którym stał zamieszczony, to tym poważniejszym naruszeniem zasad techniki prawodawczej staje się jakakolwiek modyfikacja (korygowanie, uzupełnianie, pomijanie) normy ustawowej w akcie prawa miejscowego.

Reasumując, na podstawie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 ppsa.