



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 marca 2015 r.

Poz. 929

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.131.2.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lutego 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5 pkt 4 lit. a uchwały nr IV/15/2015 Rady Miejskiej w Sycowie z 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego "w skrócie MPZP KOMORÓW".

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2015 r. uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego "w skrócie MPZP KOMORÓW" – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 lutego 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 5 pkt 4 lit. a został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 i art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145 ze zm.) w związku z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z § 5 pkt 4 lit. a uchwały, „dla terenów objętych planem ustala się: [...] w granicach planu na działkach nr 170/1 i nr 169 występują urządzenia drenarskie oraz stycznie do granic planu (do działki nr 284) przylega rów melioracyjny R-D, w związku z tym na tym terenie: zabrania się m.in. zmiany stanu wód na gruncie, ze szkodą dla gruntów sąsiednich, niszczenia lub uszkodzenia urządzeń melioracji szczegółowych i wykonywania w pobliżu tych urządzeń robót oraz innych czynności, które mogą spowodować zmniejszenie wytrzymałości lub przydatności gospodarczej”.

Regulacja wprowadzająca takie, przykładowe wyliczenie zakazów jest wadliwa z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, wskazane zakazy obowiązują już na mocy Prawa wodnego. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy: „Właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może: 1) zmieniać stanu wody na

gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich; 2) odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie. Z kolei w art. 65 ust. 1 ustawy określono, że: „Zabrania się: 1) niszczenia lub uszkodzenia urządzeń wodnych; 2) utrudniania przepływu wody w związku z wykonywaniem lub utrzymywaniem urządzeń wodnych; 3) wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót oraz innych czynności, które mogą powodować w szczególności: a) niedopuszczalne osiadanie urządzeń wodnych lub ich części, b) pojawienie się szczelin, rys lub pęknięć w korpusach oraz koronach zapór, okładzinach betonowych, szybach, sztolniach oraz przepławkach dla ryb, c) nadmierną filtrację wody, d) uszkodzenie budowli regulacyjnych, e) unieruchomienie zamknięć budowli piętrzących lub upustowych, f) erozję gruntu powyżej oraz poniżej urządzeń wodnych, g) osuwanie się gruntu przy urządzeniach wodnych, h) zmniejszenie stateczności lub wytrzymałości urządzeń wodnych albo ich przydatności gospodarczej, i) uszkodzenie wylotów urządzeń kanalizacyjnych, służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, j) uszkodzenie urządzeń pomiarowych, k) uszkodzenie znaków usytuowanych na wodach.

Oznacza to, że kwestionowana regulacja uchwały stanowi wybiórcze powtórzenie ustawy, co zawsze musi być interpretowane, jako istotne naruszenie prawa. Prawodawca miejscowy powieli bowiem regulacje ustawowe w sposób, który poprzez selektywne przytoczenie ustawy wprowadza wątpliwość, co do obowiązywania treści wskazanych w ustawie a pominiętych w uchwale. Wyliczenie jedynie wybranych ustawowych zakazów narusza zatem nie tylko zasadę zakazującą powtarzania ustawy w aktach niższego rzędu, ale stanowi również modyfikację regulacji ustawowej.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Każda modyfikacja ustawy dokonana w akcie prawa miejscowego stanowi zarówno naruszenie przepisów ustawowych, które modyfikuje, jak i zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Niepełne przeniesienie regulacji ustawowej do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadziło do zmiany ukształtowanych ustawowo zakazów, co jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia nieważności takiej regulacji.

Po drugie, użycie w przepisie uchwały zwrotu „m.in.” sprawia, że katalog wskazujący zachowania – zakazy – ma charakter otwarty, co oznacza, że istnieją zakazy nie wyrażone wprost w uchwale. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę zakazy. Wprowadzenie otwartego katalogu zakazów prowadzi do niespełnienia wymogu określoności prawa. Nie wiadomo kto i w jakiej formie miałby określać to, co „kryje się” w otwarciu zawartego w uchwale katalogu zakazów. Pośrednio dokonano zatem również subdelegacji kompetencji prawodawczej na nieokreślony wprost podmiot.

Jako że rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przenoszenie na inny podmiot jakichkolwiek uprawnień do dookreślania zakazów obowiązujących na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie regulacji o takim charakterze stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy.

Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Rada Miejska w Sycowie, powinna kreować normy w sposób kompleksowy oraz precyzyjny i to wyłącznie w zakresie, w jakim jest do tego upoważniona, nie wkraczając przy tym w zakres materii ustawowej, w tym – co należy podkreślić w sposób szczególny – nie dokonując modyfikacji ustawy. Zakwestionowana regulacja nie spełnia tych wymagań, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz