



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 826

WYROK NR II SA/WR 343/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Alicja Palus
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA	– Halina Kremis
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 sierpnia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 16 lutego 2016 r. nr XXI/150/16
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Wilczyn

- I. stwierdza nieważność § 6 pkt 2 lit. f we fragmencie „w uzgodnieniu z właściwym terenowo organem ds. melioracji wodnych” oraz § 7 pkt 4 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Oborniki 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 dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015, poz.1515 ze zm.) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich, Nr XXI/150/16, z dnia 16 lutego 2016r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Wilczyn, domagając się stwierdzenia nieważności § 6 pkt 2 lit. f we fragmencie „w uzgodnieniu z właściwym terenowo organem ds. melioracji wodnych” oraz § 7 pkt 4 ww. uchwały. Organ zarzucił, że w zaskarżonym zakresie uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. – dalej u.p.z.p) w związku z § 4 pkt 3 i pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587 – dalej zwanego rozporządzeniem).

Wojewoda wyjaśnił, że w § 6 pkt 2 lit. f uchwały Rada wprowadziła: „nakaz przebudowy istniejącego systemu drenarskiego w sposób zapewniający sprawne jego działanie w uzgodnieniu z właściwym terenowo organem ds. melioracji wodnych”. Podobnie w § 7 pkt 4 uchwały wprowadzono: „dla obszaru dawnego cmentarza rodowego ujętego w ewidencji zabytków nakaz uzgadniania nowych inwestycji z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi”. W ocenie organu nadzoru zakwestionowane przepisy realizację poszczególnych postanowień planu uzależniają od uzgodnienia z podmiotem innym niż Rada Miejska w Obornikach Śląskich. Podjęte one zatem zostały z naruszeniem kompetencji do określenia zasad dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu określonej w art. 15 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy oraz kompetencji do określenia zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym dóbr kultury współczesnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Postanowienia wskazanych przepisów kompetencyjnych rozwinięte zostały w przywołanym wcześniej rozporządzeniu. Zgodnie z § 4 pkt 3 tego aktu, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a/ potrzeb ochrony środowiska o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; b/ obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Z kolei § 4 pkt 4 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, dopuszczeń i ograniczeń zagospodarowania terenów.

Wskazując na powyższe uregulowania skarżący stwierdził, że określono w nich jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Wskazując na szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru zauważył, że plan ten postanowieniami swoimi wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze – wiąże także organy gminy i organy państwa. Postanowienia planu mają więc bezpośredni wpływ na sferę prawa własności. Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia tych postanowień jest natomiast wyłącznie organ stanowiący gminy.

Mając powyższe na uwadze Wojewoda uznał, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich nie była kompetentna do uchwalania postanowień, które przyznają określonym podmiotom „uprawnienie do uzgadniania” wobec wprowadzonych w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu a także zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Skarżący uznał, że niedopuszczalne jest przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego umocowania do tego w przepisach rangi ustawowej. W konsekwencji organ nadzoru stwierdził że doszło w niniejszym przypadku do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 3 i 4 u.p.z.p i § 4 pkt 3 i pkt 4 rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna zgodziła się argumentacją zawartą w skardze i wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonych zapisów uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r., poz.1066), sądy

administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. – dalej u.p.p.s.a).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm. – dalej u.p.z.p.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 16 lutego 2016 r. nr XXI/150/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Wilczyn.

W zakwestionowanych przez organ nadzoru przepisach uchwały, Rada Miejska w Obornikach Śląskich (dalej: Rada) wprowadziła regulację, która uzależnia realizację odpowiednich postanowień planu od uzgodnienia z innym podmiotem. W § 6 pkt 2 lit.f nałożono obowiązek uzgodnienia nakazanej przebudowy przebudowę istniejącego systemu drenarskiego z właściwym terenowo organem do spraw melioracji wodnych, zaś w § 7 pkt 4 uchwały wprowadzono nakaz uzgodnienia nowych inwestycji lokalizowanych na obszarze dawnego cmentarza rodowego z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Oceniając legalność zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym. Stanowione są zatem na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Wprowadzając analizowane regulacje Rada zobligowana była zatem działać w zakresie przyznanym jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że przysługująca organowi stanowiącemu kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań

ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Mając powyższe na uwadze, należy zgodzić się z Wojewodą, że wprowadzając nakazy w zakresie uzgadniania inwestycji ze wskazanymi organami, Rada wykroczyła poza kompetencje do określenia zasad dotyczących ochrony środowiska określenia zasad dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu przyznanej jej w art. 15 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy oraz kompetencje do określenia zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust.2 pkt 4).

Analiza przywołanych norm prawnych znajdujących swoje rozwinięcie w § 4 pkt 3 i pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587 – dalej zwanego rozporządzeniem). wskazuje, że brak w nich podstawy dla sytuowania w planie regulacji zobowiązującej adresatów planu do uzgadniania lokalizacji nowych inwestycji na obszarach objętych ochroną konserwatora zabytków z organem nadzoru konserwatorskiego, jak też inwestycji związanych z przebudową systemu drenarskiego z organem do spraw melioracji wodnych. Ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny bowiem zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a/ potrzeb ochrony środowiska o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; b/ obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Natomiast ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, dopuszczenia i ograniczeń zagospodarowania terenów.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tak sformułowanych nakazów. Zauważyć przy tym należy, że nakazy te z jednej strony kierowane są do inwestorów (w zakresie dokonywania uzgodnień z określonymi wyżej organami), z drugiej zaś do wskazanych organów administracji (w istocie rodzą bowiem po stronie tych organów obowiązek dokonywania uzgodnień). Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznać należy wręcz, za niezgodne z prawem modyfikacje postanowień ustawowych. Nie sposób bowiem pominąć, że zakres kompetencji wskazanych organów (również co do dokonywania uzgodnień czy też udzielania pozwoleń w toku procesu inwestycyjnego) oraz obowiązki podmiotu (inwestora) zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków lub urządzeń (ciągów) drenarskich, zostały już uregulowane w aktach wyższego rzędu (np. w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne). Za niedopuszczalne zatem należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie.

Na tle kwestionowanych zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strona skarżąca prawidłowo wywiodła, że rada gminy nie może wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy też uzgodnienia tych warunków) wobec wprowadzanych w planie zasad. Postanowienia z tym związane powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo - w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Należy podzielić stanowisko prezentowane we wcześniejszych orzeczeniach Sądów, że niedopuszczalne jest przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa

własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, przy czym zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli zatem organ stanowiący gminy wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, bądź działa bez upoważnienia, to czyni tak z przekroczeniem kompetencji.

Reasumując, przeprowadzona przez Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz naruszenie wskazanych przez skarżącego zasad sporządzania planu miejscowego.

Z tych względów, działając na podstawie art. 28 u.p.z.p. oraz art. 147 § 1 i art. 200 u.p.p.s.a . orzeczono jak w sentencji wyroku.