

nego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Podkreślenia wymaga również, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/ /98). Zauważyć również trzeba, że sposób normowania rozwiązań przyjętych w analizowanych przepisach zaskarżonej uchwały budzi istotne problemy interpretacyjne. W § 5 ust. 4 pkt 2a lokalny prawodawca nakazał, aby wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgadniać z właściwym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W pkt 2c już jednak przyjął, że „pozwolenie konserwatorskie o którym mowa w lit a. należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę”. Identyczny zabieg, Rada zastosowała w § 6 ust. 4 uchwały. W taki sposób sformułowane normy prawa miejscowego, mogą budzić uzasadnioną wątpliwość, co do tego czy dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi wymagane jest uzgodnienie, czy też pozwolenie konserwatorskie, co powoduje, że wskazane przepisy stają się nieczytelne. To z kolei pozostawia podmiotom stosującym te regulacje swoisty luz decyzyjny, a biorąc pod uwagę przyjęte w przywołanych powyżej przepisach niedookreślone wyrażenie „prace ziemne” zwiększa niebezpieczeństwa nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego uznania”, a także nieuprawnionego rozszerzenia katalogu prac dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd – na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – stwierdził nieważność wskazanych w sentencji zapisów zaskarżonej uchwały Rady Gminy Krośnice. Z kolei na podstawie art. 152 powołanej wyżej ustawy procesowej Sąd orzekł, że postanowienia przedmiotowej uchwały, których nieważność stwierdzono nie podlegają wykonaniu. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło natomiast w art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2769

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 632/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 kwietnia 2011 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze Gminy Krośnice w obrębie wsi Łazy Małe, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 177/6

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia WSA	– Alicja Palus
Protokolant asystent sędziego	– Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr XXXIV/238/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze Gminy Krośnice w obrębie wsi Łazy Małe, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 177/6

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 4 pkt 2, zaskarżonej uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;

IV. zasądza od Gminy Krośnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwustu czterdziestu złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną zaskarżył uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Łazy Małe w granicach działki nr 177/6, zarzucając naruszenie art. 17 pkt 6d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.). Na tej podstawie wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał ponadto, że § 5 ust. 4 pkt 2 tej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W uzasadnieniu zarzutów Wojewoda podał, że projekt planu miejscowego nie został zaopiniowany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji. Nastąpiło więc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Istotności naruszenia nie podważa stanowisko organu, że ustalenia planu nie naruszają art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 676), zaś wymóg uzyskania opinii o projekcie planu w zakresie telekomunikacji stał się obowiązujący już po zakończeniu procedury planistycznej. Wymóg ten bowiem zaczął obowiązywać od dnia 17 lipca 2010 r., czyli przed podjęciem zaskarżonej uchwały, zaś organy gminy nie powinny samodzielnie oceniać, czy projekt planu miejscowego wymaga uzyskania opinii podmiotów wskazanych w art. 17 u.p.z.p. Z kolei w § 5 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały organ, wyznaczając strefę ochrony zabytków archeologicznych, nakazał uzgadniać zamierzenia inwestycyjne z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, ustanowił obowiązek prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych za pozwoleniem WKZ oraz ustalił, że pozwolenie na stały nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę. Zaskarżony przepis zawiera niedopuszczalne powtórzenie lub modyfikację ustawy oraz wywodzi unormowanie, do którego uchwalenia organ nie miał kompetencji, o czym przekonuje analiza art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623). W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Nie nastąpiło istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Zapisy zaskarżonej uchwały nie ograniczają rozwoju sieci telekomunikacyjnych i nie mogłyby być przedmiotem negatywnej opinii w tym zakresie, więc ustalenia planu po uzyskaniu opinii nie byłyby odmienne od uchwalonych. Do tej pory Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie zaskarżył tej uchwały. Obowiązek uzyskania opinii powstał już po zakończeniu procedury planistycznej i nie było potrzeby powrotu do tej procedury. Odnośnie § 5 uchwały, to przepis ten realizuje w pełni wnioski WKZ, a przecież w przeciwnym razie nastąpiłaby odmowa uzgodnienia planu. Na rozprawie organ złożył do akt sprawy opinię pozytywną Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 27 stycznia 2011 r. odnośnie rozwiązań w zakresie telekomunikacji zawartych w zaskarżonej uchwale. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Treść i przebieg procedury planistycznej ustanawia art. 17 u.p.z.p., przewidujący w szczególności wymóg uzyskania opinii o projekcie planu. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały w przedmiocie planu miejscowego wywołuje jedynie istotne naruszenie tej procedury. Naruszenie istotne to takie, które wpływa na treść planu, zatem uzasadniające przewidywanie, że byłaby ona odmienna w przypadku dochowania trybu sporządzania planu. W nin. sprawie nie ulegało wątpliwości, również dla obu stron, że przy uchwalaniu zaskarżonego planu miejscowego nastąpiło naruszenie procedury polegające na nieuzyskaniu wymaganej opinii. Nie było jednak również potrzeby rozważania w sposób samodzielny kwestii istotności tego naruszenia, czyli niezależnie od stanowiska organu opiniującego. Organ ten wydał bowiem wymaganą opinię pozytywną, wprowadził ją już po uchwaleniu planu, ale przecież opinia nie byłaby odmienna w przypadku zastosowania się do trybu uchwalania planu przez organy gminy. Dlatego omawiane naruszenie procedury planistycznej należało ocenić jako nieistotne, zatem nie wywołujące nieważności zaskarżonej uchwały. Natomiast w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego ustawa nie przewiduje możliwości dokonania oceny stopnia tego naruszenia i badania jego wpływu na ważność uchwały. W każdym przypadku naruszenia ustaw przewidujących powinność określonego unormowania w treści planu miejscowego, w tym naruszenia polegającego na niepotrzebnym unormowaniu pewnej kwestii regulowanej ustawą i pozostającej poza kompetencją rady gminy do jej uregulowania, zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części. Ryzykowne bywa chociażby powtórzenie tekstu ustawy w akcie normatywnym podustawowym, niekiedy uzasadnione potrzebą zachowania spójności lub przejrzystości tego aktu. Nie są bowiem stabilne ani same teksty ustaw, ani ich rozumienie, gdyż podlegają nieustannym przemianom. Skoro więc ustawa nie przewiduje unormowania pewnej kwestii w akcie podustawowym, to lepiej od tego odstąpić. Całkowicie zaś dyskwalifikuje akt podustawowy zamieszczenie w nim przeinaczonego tekstu ustawowego. Jednocześnie ustawa przewi-

duże dla rady gminy środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecnictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecnictwem w tym zakresie, np. wyrok IV SA/Wa 372/08). Należało o tym wzmiankować w nawiązaniu do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, jakoby organ gminy wprowadził do planu wadliwie ustalenie pod presją organu uzgadniającego, czemu nie był w stanie przeciwdziałać. Jak stanowi powołany wyżej art. 39 ust. 3 prawa budowlanego „w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Jak wskazano trafnie w uzasadnieniu skargi, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, jednak do tego właśnie określenia ogranicza się kompetencja rady gminy. Procedura uzgadniania w toku postępowania administracyjnego dotyczącego realizacji zamierzeń inwestycyjnych, należy do materii ustawowych i nie powinna być regulowana w normatywnym akcie podstawowym. Przepis § 5 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały wkracza w materię ustawową (ustawa Prawo budowlane oraz ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) oraz zawiera regulację odbiegającą od treści art. 39 prawa budowlanego. Przepis ten narusza zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego jest nieważny. Mając powyższe na uwadze oraz na podstawie art. 147 § 1, art. 151, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.

2770

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 15/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 kwietnia 2011 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

Zygmunt Wiśniewski
Olga Biątek
Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 22 października 2010 r. nr XLVIII/590/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna

- I. stwierdza nieważność § 8 pkt 3 lit. a) i b) we fragmencie: „wówczas obszar oddziaływania narysowany na rysunku jest nieobowiązujący” i pkt 4) zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2010 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr XLVIII/590/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-środkowej części wsi Solna. W § 8 tej uchwały zawarto unormowania o treści: „Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy:(...)3 wyznacza się strefę wolną od zabudowy kubaturowej o szerokości 5 m po obu stronach od osi linii energetycznych średniego na-