



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 listopada 2012 r.

Poz. 4400

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 392/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak – spr.
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/188/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ul. Lipowej i Malinowej we wschodniej części wsi Wysoka

I. stwierdza nieważność § 9 pkt 3 i § 13 pkt 11 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I wyroku;

III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270), złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/188/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ul. Lipowej i Malinowej we wschodniej części wsi Wysoka, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 9 pkt 3 i § 13 pkt 11 uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanemu § 9 pkt 3 powyższej uchwały zarzucono podjęcie z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, natomiast § 13 pkt 11 – istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) w związku z art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 145).

Zdaniem Wojewody, regulacja zawarta w § 9 pkt 3, zgodnie z którym „art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) należy stosować odpowiednio”, istotnie narusza prawo, gdyż żaden przepis rangi ustawowej nie dał Radzie Gminy Kobierzyce kompetencji do stanowienia o zakresie obowiązywania wskazanego przepisu ustawy. Zgodnie natomiast z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja, a zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetencyjne do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

Uzasadniając natomiast konieczność stwierdzenia nieważności § 13 pkt 11 przedmiotowej uchwały, Wojewoda wskazał, że w § 13 uchwały, wprowadzającym ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem, w pkt. 11 Rada Gminy wprowadziła nakaz: „Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi melioracji wodnych”. Tymczasem wprowadzony nakaz – zdaniem organu nadzoru – nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy, gdyż jakkolwiek uprawnienia Rady Gminy do wprowadzenia regulacji dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie budzą wątpliwości, to jednak realizacja tej normy powinna dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z celem uchwały, określonym w art. 14 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że wprowadzone w tym zakresie ustalenia muszą odnosić się do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych w związku z wyrządzoną szkodą. Tymczasem wprowadzone w kwestionowanym przepisie obowiązki określają, do podjęcia jakich czynności zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zobowiązuje się ją bowiem do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej, a ponadto do naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo wodne ustawodawca wprowadza generalny zakaz niszczenia lub uszkodzania urządzeń wodnych. Z regulacji natomiast art. 186 tej ustawy wynika, że zobowiązanie do naprawy uszkodzeń powinno znajdować podstawę w decyzji administracyjnej, wydanej na żądanie poszkodowanego. Wydanie takiej decyzji poprzedzone jest postępowaniem przeprowadzonym z uwzględnieniem zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wolą Rady Gminy Kobierzyce było natomiast zobowiązanie do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej o naruszeniu istniejącego systemu drenarskiego z jednoczesnym zobowiązaniem do naprawy uszkodzeń na mocy samej uchwały. Oznacza to nałożenie na potencjalnego adresata uchwały obowiązku określonego zachowania się w związku ze szkodą, będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski z pominięciem procedury, służącej ochronie interesów stron postępowania i gwarantującej im uczestnictwo na każdym jej etapie. Nie sposób zatem uznać postanowień § 13 pkt 11 uchwały za zgodne

z obowiązującymi przepisami, co uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały. Wojewoda wskazał przy tym, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych 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. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym, co też znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Wojewoda zarzucił ponadto, że skarżone przepisy naruszają zasady techniki prawodawczej, gdyż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 118 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale V tego załącznika, zgodnie z którym w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Tym bardziej więc nie jest dopuszczalna modyfikacja tych przepisów.

W odpowiedzi na skargę przesłano uchwałę nr XX/243/12 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 czerwca 2012 r., w której Rada uznała skargę organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), 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 w postępowaniu administracyjnym 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 wyżej wskazane, 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 - t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

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.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ((t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 3 oraz § 13 pkt 11 uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/188/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ul. Lipowej i Malinowej we wschodniej części wsi Wysoka.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zwanej dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na

terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, przewidzianej ustawą procedury planistycznej oraz dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania.

W zakwestionowanym § 9 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kobierzyce ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowiła, że „art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003, Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) należy stosować odpowiednio”. Wskazana regulacja wykracza poza przyznane Radzie Gminy Kobierzyce upoważnienie do stanowienia o zakresie obowiązywania przepisu ustawy. Wskazać bowiem należy, że jakkolwiek organ stanowiący gminy jest w myśl art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zobowiązany do określenia w miejscowym planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, to jednak nie jest już uprawniony do regulowania zakresu obowiązywania regulacji ustawowej w tej kwestii. W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są bowiem ramami stworzonymi przez ustawy, gdyż zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego są więc aktami o charakterze podstawowym, stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych, 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. Mają one charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. Z tego też względu uznać należy, że wskazana regulacja § 9 pkt 3 uchwały podjęta została z przekroczeniem kompetencji ustawowych i tym samym organ stanowiący gminy wkroczył w uprawnienia przyznane ustawodawcy.

Uzasadniony jest także zarzut skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 13 pkt 11 przedmiotowej uchwały w brzmieniu: „na obszarze objętym planem może występować sieć drenażowa. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenażowej a następnie dokonać naprawy w warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi melioracji wodnych”. Jakkolwiek z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika obowiązek rady gminy do uregulowania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, to jednak realizacja tej normy nie może wykraczać poza przyznane organom uchwałodawczym kompetencje oraz modyfikować regulacji ustawowej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zakwestionowana zatem przez Wojewodę regulacja § 13 pkt 11 niniejszej uchwały nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy, gdyż określa on obowiązki, do podjęcia których zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenażowego. Zgodnie natomiast z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 145) na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest niezaskarżalna. Z powyższej regulacji wynika więc, że podstawę naprawy uszkodzeń stanowi decyzja administracyjna, wydawana na żądanie poszkodowanego, po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu, regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ ma zatem obowiązek wydania decyzji administracyjnej, jeżeli strona złoży stosowny wniosek, a tym samym organ nie może pozbawić strony możliwości załatwienia jej sprawy na drodze administracyjnej przy uwzględnieniu zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nałożenie zaskarżoną uchwałą, z pominięciem procedury administracyjnej, obowiązku powiadomienia zarządcy sieci drenażowej oraz naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych, w związku ze szkodą będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenażowy, stanowi naruszenie obowiązujących regulacji ustawowych. Pozostawienie więc w obrocie prawnym § 13 pkt 11

w aktualnym brzmieniu skutkowałyby zaaprobowaniem odmiennego względem ustawy trybu postępowania w przypadku uszkodzenia sieci drenarskiej.

Podkreślić ponadto należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Do aktów prawa miejscowego, zgodnie z § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia, stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, którego postanowienia zgodnie z cytowanym wyżej § 143 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, iż uchwała rady czy też zarządzenie nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący, a więc nie ma potrzeby i nie można powtarzać przepisów ustaw, rozporządzeń, czy też ratyfikowanych umów międzynarodowych w zapisach prawa miejscowego. Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl.). Podejmując więc § 9 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Kobierzycach dokonała modyfikacji regulacji ustawowej, nakazując jej stosowanie odpowiednio, podczas gdy art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowiąc źródło powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej obowiązuje na terytorium całego kraju w brzmieniu nadanym mu przez ustawodawcę i tym samym, zgodnie z obowiązującą zasadą prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych nad aktami prawa miejscowego, nie może być modyfikowany w swej treści. Wykluczone jest również stanowienie przez akt prawa miejscowego o zakresie zastosowania obowiązujących regulacji ustawowych. Także brzmienie § 13 pkt 11 niniejszej ustawy postrzegać należy jako nieuprawnioną modyfikację materii ustawowej poprzez odmiennie uregulowanie zasad odpowiedzialności za uszkodzenie sieci drenarskiej.

Wobec zatem przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania wskazanych powyżej przepisów zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 tej ustawy. Zasadzenie kosztów postępowania wynikało natomiast z treści art. 200 cytowanej ustawy.