



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 października 2020 r.

Poz. 7854

### WYROK NR IV SA/PO 1099/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnkowa w pasie Doliny Noteci i ul. Wieleńskiej na terenach 1P, 2P, KDW, 1KDG, TZ**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1099/19

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta Czarnków

z dnia 31 stycznia 2019 r. nr V/48/2019

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnkowa w pasie Doliny Noteci i ul. Wieleńskiej na terenach 1P, 2P, KDW, 1KDG, TZ

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 9 pkt 12-14 oraz § 14 pkt 2;
2. zasądza od Gminy Czarnków na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania

IV SA/Po 1099/19

#### UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w w Poznaniu skargę na uchwałę nr V/48/2019 Rady Miasta Czarnków z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnkowa w pasie Doliny Noteci i ul. Wieleńskiej na terenach 1P, 2P, KDW, 1KDG, TZ (dalej jako zaskarżona uchwała) wnosząc o:

1. stwierdzenie nieważności § 9 pkt 12-14 oraz § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa,

2. zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że na sesji w dniu 31 stycznia 2019 r. Rada Miasta Czarnków podjęła uchwałę nr V/48/2019 Rady Miasta Czarnków z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnkowa w pasie Doliny Noteci i ul. Wieleńskiej na terenach 1P, 2P, KDW, 1KDG, TZ, zwaną dalej: „uchwałą”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru dnia 8 marca 2019 r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły przepisy „art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej u.p.z.p.).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, które w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p., powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. przyznaje kompetencję do sporządzenia projektu planu miejscowego wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. Plan miejscowy powinien zawierać część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem, wraz z uzasadnieniem. Natomiast ust. 2 i 3 w sposób wyraźny wyznaczają zakres przedmiotowy (materialny) planu miejscowego.

W § 14 pkt 2 uchwały ustalono nakaz „zgłaszania do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed wydaniem pozwolenia na budowę, wszelkich obiektów o wysokości równej i większej niż 50 m nad poziomem terenu”.

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi nie tylko modyfikację przepisów wyższego rzędu, ale również zostało podjęte bez umocowania prawnego przysługującego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Kwestie związane ze zgłoszeniem do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym obiektów budowlanych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193), zwanego dalej „rozporządzeniem”. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej.

Wskazano, że w myśl § 11 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia, informacje o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą.

Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów wyższego rzędu. Przepisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

Niezależnie od tego, według organu nadzoru przepisy u.p.z.p. nie upoważniają organu stanowiącego gminy do zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów nakładających jakiegokolwiek dodatkowe obowiązki, niż wynikające z przepisów tej ustawy. Oznacza to, że zmieszczenie w § 14 pkt 2 uchwały przepisu zobowiązującego do zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę Szefowi Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP wszelkich obiektów o wysokości równej i większej niż 50 m n.p.m., uznać należy za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 451/15).

W tożsamy sposób orzekł WSA w Bydgoszczy w wyroku z 18 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 161/16: „zgłoszenia do Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP wszelkich projektowanych budowli o wysokości równej i większej niż 50 m przed wydaniem pozwolenia na budowę (...) jest ewidentnym wkroczeniem prawodawcy miejscowego w kompetencje ustawodawcy i jednocześnie wypaczenie jego intencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego”. Analogicznie orzekł również NSA w wyroku z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2190/17.

Ponadto w § 9 pkt 12 zaskarżonej uchwały ustalono, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zakazuje się gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w szczególności ich składowania.

Z kolei w § 9 pkt 13 uchwały ustalono, że jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi, właściwy organ Wód Polskich może w drodze decyzji "zwolnić od zakazu, o którym mowa w pkt 12, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód. Natomiast w § 9 pkt 14 uchwały ustalono, że na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych wymagane jest pozwolenie wodnoprawne.

Odnosząc się do powyższego, skarżący podkreślił, że obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu miejscowego został określony w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Kwestia zakazu gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w szczególności ich składowania, a także nakładanie obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wynika wprost z przepisów art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. a), ust. 3 oraz art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.).

Zatem te kwestie uregulował już sam ustawodawca, co oznacza, że Rada nie była uprawniona do powtarzania w treści planu uregulowań ustawowych, naprowadzenie do uchwały zapisów, które nie wnoszą żadnych nowych treści ponad te, określone już w przepisach wyższych rangą, jest niezasadne i niepotrzebnie komplikuje odczytanie ustaleń planu.

Końcowo organ nadzoru podkreślił że „W procesie stanowienia aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z przepisów u.s.g., a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Tak więc uchwalając przepisy prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego powinny to czynić w zgodzie z upoważnieniem ustawowym ale także z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do wskazanego wyżej rozporządzenia - w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zgodnie z powszechnie panującym w orzecznictwie poglądem naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały treści przepisów aktów prawnych wyżej wymienionej rangi, powoduje nieważność tych przepisów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010 r. II OSK 170/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Podkreślono, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez organ samorządu powtórnie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w graniach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego" - wyrok NSA z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2190/17.

Ze względu na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. w tym przypadku organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały, dlatego w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. wniósł o to do Sądu.

Gmina Miasta Czarnków - Rada Miasta Czarnków w odpowiedzi na skargę uznała skargę za uzasadnioną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm, zwanej dalej "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Bezdyskusyjna jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego z tym zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona przepisami obowiązującego prawa. Jednostki samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) do których - w myśl art. 1 pkt 1 - stosuje się przepisy ustawy z dnia 14.06.1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz.1071 ze zm., zwanej dalej k.p.a.). Według art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej, a więc także organy jednostek samorządowych, mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa. W myśl art. 171 ust. 1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Według art. 171 ust. 2 Konstytucji organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są m.in. wojewodowie. Uzupełnieniem art. 171 ust. 1 Konstytucji jest art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; w skrócie: "u.s.g.") stanowiący, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W myśl art. 86 u.s.g. organem nadzoru jest m.in. wojewoda. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent) jest zobligowany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy.

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta Czarnków wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA").

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały i dlatego – na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. - wniósł o to do Sądu.

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze dnia 8 marca 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu ostatecznie jest w niniejszej sprawie uchwała nr V/48/2019 Rady Miasta Czarnków z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnkowa w pasie Doliny Noteci i ul. Wieleńskiej na terenach 1P, 2P, KDW, 1KDG, TZ.

Jak już wskazano skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Ustawa ta - mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - wprowadzając obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1 u.s.g.), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. przez organ nadzoru na uchwały lub zarządzenia organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSA i WSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) jest w myśl art. 14 ust.8 u.p.z.p. prawem miejscowym. Tym samym jest ona aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art.3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i na mocy tego przepisu sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli działalności administracji publicznej w tym zakresie. Rolą sądu administracyjnego jest ocena prawidłowości czynności i aktów nadzorczych, a także legalności kontrolowanych decyzji i aktów, a więc w tym przypadku zaskarżonej uchwały. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących m.p.z.p. nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie m.p.z.p., należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu m.p.z.p. i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w m.p.z.p., muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia m.p.z.p. kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego - do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyczerania wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie 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 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99, nie publ.).

Organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek doprowadzić do zgodności projekt planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zarówno naruszenie trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenie zasad ich sporządzania, może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne, Zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym pojęciu mieści się ocena projektu planu miejscowego pod względem jego zgodności ze studium. Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu

miejscowego" należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu. (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22.09.2010r., o sygn. II SA/Go 493/10, publ. LEX nr 707352)

W rozpatrywanym przypadku znalazł zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p. w nowym brzmieniu unormowanym na mocy art.41 pkt 5 ustawy z dnia 09.10.2015r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015r., poz.1777). Przepis ten aktualnie, i w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,

- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania m.p.z.p., rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyjmuje się, iż zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Tym samym może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. W konsekwencji zarówno przy ocenie studium, jak i planu miejscowego podstawowe znaczenie dla jego kwalifikacji prawnej mają przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., przy czym przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim odnosi się on do zasad sporządzania nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on możliwość stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę ze skutkiem określonym w art. 91 ust. 4 u.s.g. O ile taka byłaby intencja ustawodawcy, powinien on taki przepis zawrzeć *expressis verbis* w art. 28 u.p.z.p., jako przepis wyłączający stosowanie art. 91 ust. 4 u.s.g. w tym przypadku. Interpretacja taka jest wątpliwa także ze względu na brak jasności, czym w istocie są "zasady sporządzania", o których mowa w art. 28 ust. 1. Wykładnia funkcjonalna każe domniemywać, że zasady te tworzą, w świetle podstawowej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wszelkie przepisy prawne, które nie określają trybu sporządzania planu miejscowego (studium).

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej. Oceniając procedurę planistyczną w niniejszej sprawie wskazać należy, iż w rozpatrywanym przypadku Sąd nie dostrzegł jej naruszenia.

Odnosząc się do zasad sporządzania planu miejscowego wskazać należy, iż są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14, publ. CBOSA).

Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy, co oznacza, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem

o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2019 r., o sygn. IV SA/Po 183/19, publ. CBOSA).

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320)

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały. (tak wyrok WSA we Wrocławiu z 28.05.2019r. o sygn. II SA/Wr 115/19, publ. LEX nr 2700653).

Przypomnieć należy, iż ustawodawca w stanie prawnym obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonego planu wymagał, aby naruszenia zasad sporządzenia planu miało charakter istotny. Zatem jedynie istotne naruszenie zasad sporządzania planu, skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części.

Przechodząc na grunt kontrolowanej sprawy Sąd wskazuje, iż w całości podziela zarzuty skargi uznając je za trafne, a także argumentację przedstawioną w celu ich poparcia. O ich zasadności świadczy dodatkowo to, że Gmina Miasta Czarnków – Rada Miasta Czarnków w odpowiedzi na skargę całości uznała zasadność tych zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów Sąd wskazuje, iż w § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały ustalono nakaz „zgłaszania do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed wydaniem pozwolenia na budowę, wszelkich obiektów o wysokości równej i większej niż 50 m nad poziomem terenu”. Powyższe stanowi nie tylko modyfikację przepisów wyższego rzędu, ale również zostało podjęte bez umocowania prawnego przysługującego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Kwestie związane ze zgłoszeniem do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym obiektów budowlanych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193), zwanego dalej „rozporządzeniem”. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej. Natomiast w myśl § 11 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia, informacje o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą.

Ugruntowany jest już pogląd, który Sąd orzekający w pełni aprobuje, że niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

Kwestionowany zapis planu normuje inny termin wskazując, iż przedmiotowe zgłoszenie ma nastąpić przed wydaniem pozwolenia na budowę, gdy tymczasem z § 2 ust. 2 w zw. § 11 oraz w zw. z § 10 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych wynika niebicie, że obowiązek ten dotyczy obiektów już będących w trakcie realizacji, a więc już po wydaniu decyzji pozwolenia na budowę. Dlatego też zapis §12 ust. 7 zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z prawem, ponieważ wyznacza inny termin realizacji obowiązku niż określony w akcie wyższego rzędu. (tak m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z 30.11.2019r. o sygn. IV SA/Po 438/19 oraz z dnia 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 451/15, publ. CBOSA).

Oceniając drugi z zarzutów skargi należy przypomnieć, że w § 9 pkt 12 zaskarżonej uchwały ustalono, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zakazuje się gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w szczególności ich składowania. Z kolei w § 9 pkt 13 uchwały ustalono, że jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku



wystąpienia powodzi, właściwy organ Wód Polskich może w drodze decyzji zwolnić od zakazu, o którym mowa w pkt 12, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód. Natomiast w § 9 pkt 14 uchwały ustalono, że na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych wymagane jest pozwolenie wodnoprawne.

W związku z powyższymi regulacjami należy wskazać, że obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu miejscowego został określony w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Kwestia zakazu gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody. prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w szczególności ich składowania, a także nakładanie obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wynika natomiast wprost z przepisów art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. a), ust. 3 oraz art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.). Zatem te kwestie uregulował już sam ustawodawca, co oznacza, że Rada nie była uprawniona do powtarzania w treści planu uregulowań ustawowych. Wprowadzenie do uchwały zapisów, które nie wnoszą żadnych nowych treści ponad te, określone już w przepisach wyższych rangą, jest niezasadne i niepotrzebnie komplikuje odczytanie ustaleń planu.

Na gruncie konstrukcji wywodzonej z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzecznictwo wskazuje, że tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11, LEX nr 1068986 oraz z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13, LEX nr 1658035). Te reguły winny mieć w pełni zastosowanie w odniesieniu do reguł orzekania przez sąd administracyjny wobec uchwały planistycznej podjętej pod rządami u.p.z.p .

Jak trafnie wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 07.02.2019r. o sygn. IV SA/Po 1188/18 (publ. LEX nr 2637332) właściwa interpretacja przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy stwierdzane naruszenia odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, jeżeli część niewadliwa może prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym. W ocenie Sądu orzekającego (co dodatkowo potwierdza także stanowisko zarówno skarżącego, jak i organu) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części nie prowadzi do dezintegracji postanowień całego zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dlatego też na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a. stwierdzono jego nieważność jedynie w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku.

W pkt 2 sentencji wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Sąd orzekł o kosztach postępowania mając na uwadze, że skarga okazała się zasadna.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska