



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6014

WYROK NR II SA/WR 48/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)
Sędziowie:	Sędzia WSA Alicja Palus Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Protokolant:	Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krotoszyce

z dnia 30 czerwca 2014 r. nr XXVII/218/2014

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185 w obrębie wsi Winnica

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 8 pkt 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „Przed przystąpieniem do wszelkich inwestycji”, § 1 ust. 8 pkt 7 lit. c zaskarżonej uchwały we fragmencie „oraz maksymalny nieprzekraczający wartości 0,5.” oraz § 1 ust. 8 pkt 8 zaskarżonej uchwały we fragmencie „3. Ustala się poszerzenie linii rozgraniczających – jak w rysunku planu”;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I;**
- III. zasądza od Gminy Krotoszyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego**

Uzasadnienie

Wojewoda, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.”, (t. jedn. z 2013 r. Dz. U. poz. 594 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- 1) § 1 ust. 8 pkt 4, zmieniający § 14 uchwały Rady Gminy Krotoszyce nr VI/43/2011, we fragmencie „*Przed przystąpieniem do wszelkich inwestycji*” z powodu istotnego naruszenia art. 31 ust. 1a pkt 2 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwanej dalej jako „u.o.z.o.z.” (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.);
- 2) § 1 ust. 8 pkt 7 lit. c we fragmencie: „*oraz maksymalny nieprzekraczający wartości 0,5.*” z powodu istotnego naruszenia art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „u.p.z.p.” (t.jedn. z 2012 r., Dz. U., poz. 647 ze zm.);
- 3) § 1 ust. 8 pkt 8, zmieniający § 19 uchwały Rady Gminy Krotoszyce nr VI/43/2011, we fragmencie „*5. Ustala się poszerzenie linii rozgraniczających – jak w rysunku planu*” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że uznaje skargę w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczyć poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z nowym brzmieniem § 14 zmienianej uchwały: „*§ 14. Obszar objętym planem, położony jest na terenie, gdzie prowadzone były w 1813 r. działania zbrojne, tzn. Bitwa pod Kaczawą. Przed przystąpieniem do wszelkich inwestycji, na całym obszarze planu, należy przeprowadzić badania archeologiczne zgodnie z przepisami odrębnymi*”. Zauważyć należy, że obowiązki, jakie ciążyą na osobach, które będą prowadziły prace ziemne w granicach stanowiska archeologicznego zostały już kompleksowo uregulowane w art. 31 u.o.z.o.z., przy czym powyższy przepis obejmuje swym zakresem wyłącznie roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności, a nie wszelkie inwestycje, które zamierza realizować jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Bezsprzecznie więc przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., naruszył art. 31 u.o.z.o.z. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, wskutek czego na adresatów normy nieuzasadnione obowiązki. Powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy w akcie normatywnym niższego rzędu, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (§ 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) – zwanej dalej „ZTP”). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zasadna była także skarga odnośnie § 1 ust. 8 pkt 8 skarżonej uchwały, zmieniającym § 19 uchwały Rady Gminy Krotoszyce Nr VI/43/2011, we fragmencie „*3. Ustala się poszerzenie linii rozgraniczających – jak w rysunku planu*”. Sformułowania użyte w tym przepisie uchwały budzą bowiem wątpliwości w zakresie jednoznaczności ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że przepis powinien być zredagowany zwięźle i syntetycznie oraz tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 5 i § 6 ZTP). Bezsprzecznie Rada Gminy nie realizuje konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji w sytuacji, kiedy z przepisów uchwały potencjalny adresat – właściciel nieruchomości

położonych lub przyległych do tego terenu – nie jest w stanie odczytać tego, czy jego nieruchomości jest położona w pasie drogi czy też nie. Stanowienie prawa nie powinno budzić wątpliwości w zakresie treści nakładanych obowiązków czy przyznawanych praw.

Organ wyznaczając wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy działek dla terenu oznaczonego w planie symbolem MN ustalił go na poziomie „*nie przekraczającym wartości 0,5*”, w sytuacji gdy w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krotoszyce wskaźnik ten ustalony został na poziomie „*nie przekraczający 0,4*”. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Z pisma Wójta Gminy z dnia 27 listopada 2014 r. wynika, że zaskarżony postanowienie uchwały jest efektem oczywistej omyłki, co jednoznacznie potwierdza, że narusza ww. przepisy w sposób istotny.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. z 2012 r. Dz. U., poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.