



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 września 2017 r.

Poz. 3964

**WYROK NR II SA/WR 398/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 4 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 listopada 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie  
z dnia 18 grudnia 2015 r. nr XXI/138/2015  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego  
Grochowska

**I. stwierdza nieważność § 22 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Ząbkowice Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 2015 r. Rada Miejska Ząbkowice Śląskich podjęła uchwałę nr XXI/138/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Grochowska. Na powyższą uchwałę, wskazując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł Wojewoda Dolnośląski. Skargą objęto zapis zawarty w § 22 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały, względem którego poczyniono zarzut podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 469, ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.). Wobec podniesionych zarzutów pośród wniosków procesowych Wojewoda Dolnośląski zamieścił żądanie stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podał, że dokonując weryfikacji uchwały przez pryzmat art. 28 ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (w dalszej części uzasadnienia – u.p.z.p.), stwierdził naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przywołana regulacja wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części decydują: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Jednakże skarżący zauważył, iż upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozbawił go możliwości orzeczenia o nieważności uchwały we własnym zakresie, co skutkowało wywiedzeniem skargi do sądu administracyjnego.

Po przybliżeniu zasad sporządzania planu miejscowego i wskazaniu, iż ich istotne naruszenie powoduje nieważność w odpowiednim zakresie uchwały rady gminy Wojewoda podał, że przyjmując regulacje szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem R o przeznaczeniu podstawowym - tereny rolne, organ planistyczny wśród zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego przesądził, że: „ (...) ustala się zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS (...) ” (§ 22 ust. 3 pkt 2 uchwały). Symbolem WS oznaczono tereny o przeznaczeniu podstawowym - wody powierzchniowe (cieki, rowy melioracyjne, zbiorniki wodne) oraz uzupełniającym - urządzenia i sieci infrastruktury technicznej (§ 23 ust. 1 i 2 uchwały).

Konfrontując regulację § 22 ust. 3 pkt 2 uchwały z normą wynikającą z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, zastrzegającą, że: „Zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.”, podano, że systematyka Prawa wodnego umiejscawia ten przepis w części dotyczącej obowiązków właścicieli wód oraz właścicieli innych nieruchomości. Zakaz dotyczy powierzchniowych wód publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Prawa wodnego wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Jest to kategoria zbiorcza, w której zawierają się również wymienione w art. 10 ust. 1a Prawa wodnego śródlądowe wody powierzchniowe płynące.

W motywach skargi zaprezentowane zostało stanowisko Burmistrza Ząbkowic Śląskich zajęte w piśmie z dnia 23 marca 2016 r., znak: IGP6721.24.2013/2016, wystosowanym w ramach postępowania nadzorczego, gdzie wskazał on, że tereny wód powierzchniowych oznaczonych symbolami WS to istniejące rowy melioracyjne bez nazwy oraz odcinek cieku Budzówka. Wody te stanowią własność Skarbu Państwa. Burmistrz podkreślił, że regulacja § 22 ust. 3 pkt 2 uchwały to efekt „ (...) wniosków składanych często do projektów planów przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (tj. konieczności pozostawienia wolnego od wszelkiej zabudowy pasa terenu o szerokości minimum 3 m), które są uzasadniane umożliwieniem wykonywania robót konserwacyjno-remontowych przy użyciu sprzętu mechanicznego.

Skarżący odnosząc się do stanowiska Burmistrza zauważył, że w wystąpieniach Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych będących odpowiedzią na zawiadomienie Burmistrza w trybie art. 17 pkt 2 oraz art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. nie zasugerowano jakichkolwiek rozwiązań co do realizacji ogrodzeń w stosunku do linii rozgraniczającej tereny wód powierzchniowych. Uzasadniając dokonane mocą przepisu § 22 ust. 3 pkt 2 uchwały rozszerzenie obowiązku utrzymania określonej przestrzeni od linii brzegu wolnej od ogrodzeń, zaznaczono, iż do takiego działania Rada Miejska nie była upoważniona, w szczególności nie uzasadnia go tzw. władztwo planistyczne. Nadto kluczowe stwierdzenie w wystąpieniu Burmistrza dotyczy tego, że tereny oznaczone symbolem WS stanowią własność Skarbu Państwa. W związku z tym znajdzie w stosunku do nich zastosowanie dyspozycja art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Wskazana norma znajduje się w części dotyczącej obowiązków właścicieli nieruchomości. W związku z tym postanowienie § 22 ust. 3 pkt 2 uchwały jako istotnie naruszające art. 27 ust. 1 Prawa wodnego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego.

Na potwierdzenie stanowiska zaprezentowanego w skardze odwołano się do poglądów orzecznictwa cytując przy tym obszernie fragmenty wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 października 2014 r., (sygn. akt II SA/Wr 560/14).

Na koniec skarżący skonstatował, że „Przedstawiony pogląd zapadł w stanie prawnym, który nie wymagał wartościowania naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego dla potrzeb stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy. Zmiana art. 28 ust. 1 Ustawy nie spowodowała jednak dezaktualizacji tego stanowiska. Modyfikacja przepisu rangi ustawowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bez wyraźnego umocowania, należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu na płaszczyźnie jego zawartości merytorycznej”.

W odpowiedzi na skargę sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika wniesiono o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Na uzasadnienie wniosków zarzut podjęcia zaskarżonej uchwały z naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne uznany został za niezasadniony ponieważ:

1. Cytowany art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne określa odległość dopuszczalnego grodzenia przyległych nieruchomości na 1,5 m od linii brzegu, co nie jest jednoznaczne z przyjętą w ustaleniach planu miejscowego dla obrębu geodezyjnego Grochowiska odległością liczoną od linii rozgraniczającej tereny wód powierzchniowych oznaczonych na rysunku planu symbolami WS; nie ma zatem mowy o modyfikacji zapisu ustawowego lecz o wprowadzeniu odrębnej regulacji.

2. Odległość 3 m przyjęta w ustaleniach planu miejscowego dla obrębu geodezyjnego Grochowiska nie narusza (nie zmniejsza) wymogów ustawy Prawo wodne, które w art. 27. ust 1 brzmią: „Zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar”; zapis ten odnosi się do terenów rolnych (oznaczonych na rysunku planu symbolami R (z zakazem zabudowy)).

3. Analogiczna do przedmiotu skargi sytuacja dotyczy np. odległości zabudowy od strony dróg publicznych, gdzie art. 43 ustawy o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.) określa, w jakich odległościach powinny być usytuowane obiekty budowlane przy drogach (licząc od zewnętrznej krawędzi jezdni) a w planach miejscowych powszechnie określa się odległości liczone od linii rozgraniczającej, często większe niż w przytoczonym przepisie. Często jest również stosowanie linii zabudowy między terenami o odmiennych funkcjach, np. między terenami zabudowy mieszkaniowej, a terenami usługowymi lub produkcyjnymi, gdzie odległości dopuszczalnego sytuowania zabudowy są określane często większe niż wskazane w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. nr 75 z 2002 r., poz. 690, ze zm.).

Opierając się na przywołanych poglądach w piśmie procesowym zarzut podjęcia wskazanych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne określono jako niezasadniony.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 4 listopada 2016 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymała zarzuty zawarte w skardze.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 - dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich w zakresie wskazanym w skardze Wojewody Dolnośląskiego. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił zarzuty skargi, co obowiązało sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie.

Zdaniem sądu zasadny okazał się zarzut skarżącego, że zapis § 22 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Literalny zapis wskazanego fragmentu uchwały wprost wskazuje na zakaz realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3 m od linii rozgraniczającej terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS. Nie można tracić z pola widzenia regulacji zawartej w art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne, który stanowi, że zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania

przechodzenia przez ten obszar. W ocenie sądu cytowany przepis ustawy Prawo wodne nie stanowi uregulowania umożliwiającego zwiększenie obszaru objętego zakazem grodzenia, jak to uczyniono w zaskarżonej uchwale (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Po 601/07, orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie sądu, organ stanowiący gminy uchwalając plan miejscowy nie mógł zakazać grodzenia nieruchomości w odległości 3 metrów od linii brzegu. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił obszar objęty zakazem grodzenia (1,5 metra od linii brzegu), to Rada Miejska Ząbkowice Śląskich nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie niż uczynił to ustawodawca. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej na terenie gminy.

W związku z tym, co do tej pory powiedziano, sąd rozpoznający skargę w niniejszej sprawie dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że 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. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie takie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254).

W rozpoznawanej sprawie doszło niewątpliwie do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ponieważ przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola zaskarżonego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów. Ponadto zaznaczenia wymaga, jak już wskazywał w motywach skargi Wojewoda Dolnośląski, że w tej materii istnieje ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych uznających identyczne zarzuty w analogicznych sprawach za uzasadnione. Zdaniem sądu, dla wyeliminowania przepisów planu niezgodnych z prawem powszechnie obowiązującym konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanym fragmencie. Nie jest uprawnione z kolei stanowisko gminnego prawodawcy zaprezentowane w odpowiedzi na skargę. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że skoro przepis ustawy wskazuje minimalną odległość dopuszczalnych grodzień na 1,5 m, to zawarta w uchwale wartość 3,0 nie stanowi modyfikacji zapisu ustawowego, skoro odległości tej nie zmniejsza. Wręcz przeciwnie Rada dokonała takiej modyfikacji zapisu ustawowego, który wprost zwiększa odległość grodzień od linii rozgraniczającej. Skoro zapisem uchwały zmienia się odległość wskazaną w ustawie niewątpliwie musi być mowa o nieuprawnionej ingerencji w sferę objętą regulacją ustawową, niepodlegającą ingerencji Rady. Nie zmienia zapatrywania Sądu w składzie orzekającym co do kwalifikacji kwestionowanego fragmentu zapisu uchwały jako dokonanego z naruszeniem zasad sporządzenia planu, możliwość zastosowania analogii, na jaką powołuje się autor odpowiedzi na skargę opisując relacje między ustawą o drogach publicznych, a odległościami dotyczącymi lokalizacji obiektów budowlanych względem linii rozgraniczających w zapisach planów. Proponowana analogia jest w stanie faktycznym niniejszej sprawy niedopuszczalna, jako że dotyczy innych zagadnień niż ma to miejsce w oprotestowanym fragmencie uchwały, a dodatkowo nie jest w stanie zanegować słusznie podniesionego zarzutu skargi.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a orzeczenie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma źródło w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).