



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 listopada 2021 r.

Poz. 5397

Podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 23.11.2021 12:29:27



WYROK NR II SA/WR 262/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 sierpnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 sierpnia 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Walim

z dnia 30 marca 2021 r., nr XXVI/226/21

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Niedźwiedzica, gm. Walim

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Walim na rzecz skarżącego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Walim z dnia 30 marca 2021 r. nr XXVI/226/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Niedźwiedzica, gm. Walim.

Wskazując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej – p.p.s.a.), skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi oparto na zarzutach podjęcia wskazanego zapisu uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741) oraz art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. d, pkt 3 lit. d ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm), poprzez przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenie w uchwale ustalenia rozpoznania i badań geologiczno-inżynierskich przed przystąpieniem do realizacji inwestycji związanych z budownictwem.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi Wojewoda zaznaczył, że upłynął już termin, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym istniała możliwość zweryfikowania zapisów uchwały w trybie nadzoru. Dalej opisano istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów jako okoliczności powodujące stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej uchwale brak jest podstaw prawnych dla Rady Gminy Walim do regulacji w planie miejscowym ustalenia rozpoznania i badań geologiczno-inżynierskich przed przystąpieniem do realizacji inwestycji związanych z budownictwem (§ 10 ust. 1 uchwały). We wskazanym fragmencie Rada Gminy Walim wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „W granicach planu występują obszary o niekorzystnych warunkach podłoża budowlanego, dla których ustala się, przed przystąpieniem do realizacji inwestycji związanych z budownictwem, rozpoznanie i badania geologiczno-inżynierskich.”. Regulację tą umieszczono w rozdziale 8, zatytułowanym: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa”. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają granice władztwa planistycznego gminy, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. W art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wyliczył obligatoryjne (ust. 2) oraz fakultatywne (ust. 3) elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wykroczenie poza ten zakres należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy. Zdaniem organu nadzoru zapis §10 ust. 1 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem ustawy Prawo budowlane.

W poprzedniej wersji ustawy Prawo budowlane projekt budowlany, zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4, miał obowiązek zawierać w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno- inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Obecna wersja ustawy rozróżnia w art. 34 ust. 3 projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt budowlany architektoniczno-budowlany oraz projekt techniczny, przy czym projekt techniczny musi być zgodny z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlany. Zgodnie z aktualnym brzemieniem art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. d) ustawy Prawo budowlane, projekt architektoniczno-budowlany zawiera opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego, a w odniesieniu do projektu technicznego ustawa wymaga

w art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. d), by zawierał w zależności od potrzeb - dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.

W związku z powyższym, projekt architektoniczno-budowlany zawiera opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego, a projekt techniczny w zależności od potrzeb - dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Przy czym zwrot „w zależności od potrzeb” nie jest skierowany do organu planistycznego, czy organu administracji architektoniczno-budowlanej lecz przede wszystkim do konstruktora budynku. O zasadności oceny warunków i wykonania badań geologicznych i geotechnicznych gruntu decyduje projektant konstrukcji obiektu budowlanego, a weryfikuje to ostatecznie organ administracji architektoniczno-budowlanej. Regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny.

W dalszej kolejności odniesiono się do wyjaśnień złożonych organowi nadzoru względem podstaw prawnych wprowadzenia zapisu § 10 ust. 1 uchwały, z których wynika, iż inicjatywę w tym zakresie przejął Starosta Wałbrzyski, który jako organ ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, wnioskował o uwzględnienie w planie informacji, że obszar objęty planem znajduje się na południowym zboczu Góry Szerzawa (628 m n.p.m.), gdzie występuje silny spadek stoku przekraczający 27%, - przez teren objęty planem przepływa ciek wodny, który bierze początek w granicach działki nr 235/1 w Niedźwiedzicy, -niekorzystne warunki podłoża budowlanego związane są z występowaniem gruntów słabonośnych, w których zwierciadło wód gruntowych występuje na głębokości mniejszej niż 2m (szczególnie wzdłuż dolin rzek i potoków) oraz na stokach o nachyleniu większym niż 20%. Rada została poinformowana, że „W związku z powyższym, należy stwierdzić że obszar objęty planem znajduje się w terenie gdzie występują niekorzystne warunki podłoża budowlanego oraz predyspozycje do wystąpień ruchów masowych ziemi (osuwisk). Na obszarach o niekorzystnych warunkach podłoża budowlanego przed przystąpieniem do realizacji inwestycji wskazane jest wykonanie rozpoznania i badań geologiczno-inżynierskich.”.

Wojewoda Dolnośląski odnosząc się do udzielonych mu wyjaśnień podniósł w skardze, że przekazane przez geologa powiatowego wnioski do planu miejscowego nie uzasadniają w żadnym zakresie naruszenia prawa zawartego w regulacji § 10 ust. 1 uchwały. Opinia geologa była jedynie informacją o istniejącym stanie faktycznym w zakresie wystąpień ruchów masowych ziemi (osuwisk). Geolog nie wnioskował o umieszczenie treści regulacji § 10 ust. 1 w przedmiotowym planie. Nawet w przypadku wniosku o umieszczenie określonego zapisu w planie miejscowym, to na gminie ciąży obowiązek weryfikacji poprawności i legalności wniosku danego organu.

Dalej argumentował on, iż zgodnie z wymogiem § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej "rozporządzeniem", przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów. Nie przewiduje się zamieszczenia w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. To samo też odnieść należy do § 10 ust. 1 uchwały.

Wedle Wojewody wprowadzenie kwestionowanego nakazu wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia zawarty w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nałożenie obowiązku ustalenia rozpoznania i badań geologiczno-inżynierskich przed przystąpieniem do realizacji inwestycji związanych z budownictwem nie należy bowiem do zakresu zagadnień przekazanych do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Weryfikacji omawianego zagadnienia dokonuje się bowiem dopiero na etapie postępowania w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. d i pkt 3 lit. d ustawy Prawo budowlane projekt architektoniczno-budowlany zawiera opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego, a projekt techniczny w zależności od potrzeb - dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Natomiast skoro dokumentacja

geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych należy wykonać w zależności od potrzeb, to wymóg dołączenia do projektu wyników takich badań nie jest obligatoryjny. Oznacza natomiast to, że dokumentacja taka powinna być opracowana tylko wówczas, gdy uzna to za konieczne projektant konstrukcji obiektu budowlanego.

Końcowo Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalna jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Gmina Walim uznała skargę i wniosła o jej rozpatrzenie zgodnie z kompetencją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2176) oraz art. 3 § 1 wcześniej cytowanej ustawy p.p.s.a. i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

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; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej 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 (art. 147 §1 powoływanej ustawy).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi uznając że wniosek, Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności §10 ust. 1 uchwały Rady Gminy Walim z dnia 30 marca 2021 r. nr XXVI/226/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Niedźwiedzica gm. Walim zasługuje na uwzględnienie.

Akt ten podjęty został w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej u.p.z.p.. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g..

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz

odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania wymaga stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia zapisu zamieszczonego w § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 28 u.p.z.p. polegającym na przekroczeniu zakresu dopuszczalnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie budzi najmniejszych wątpliwości zarówno intencja przyświecająca Radzie dokonania kwestionowanego zapisu uchwały jak i okoliczności w jakich Gmina Walim powzięła wiedzę o warunkach podłoża na terenach objętych planem. Przedłożona łącznie ze skargą dokumentacja potwierdza, że Starosta Wałbrzyski kierował informacje w tym względzie do Wójta Gminy Walim.

W całej rozciągłości należy podzielić stanowisko skargi, że Rada nie posiadała kompetencji do uregulowania materii dotyczącej poprzedzenia realizacji inwestycji budowlanych badaniami geologiczno-inżynierskimi. Organ nadzoru w sposób trafny wskazał na właściwy przepis prawa materialnego tj. art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane regulujący treść projektu technicznego i jego elementy

z uwzględnieniem zależności wynikających od potrzeb. W tych okolicznościach niewątpliwie doszło do wydania kwestionowanego zapisu uchwały z naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zauważyć także przyjdzie, że stanowisko Gminy Walim zaprezentowane w odpowiedzi skargi o uznaniu skargi potwierdza zrozumienie naruszenia wskazanych wyżej regulacji przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.