



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 października 2023 r.

Poz. 5378

WYROK NR II SA/WR 58/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Strzegomiu

z dnia 30 września 2022 r. nr 77/22

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego części obrębu wsi Rusko, w gminie Strzegom

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 pkt 2, 3, 4 i 5 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Strzegom na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z dnia 22 grudnia 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) zakwestionował uchwałę Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu wsi Rusko, w gminie Strzegom - dalej: uchwała. Organ nadzoru wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności: § 4 ust. 3 pkt 2, 3, 4 i 5 zaskarżonej uchwały 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda zarzucił, że zaskarżone uregulowania zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), zwanej dalej – u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, polegające na przekroczeniu granic władztwa planistycznego gminy przez wprowadzenie do miejscowego planu obowiązków bez podstawy prawnej.

Uzasadniając zarzuty skargi jej autor wskazał, że w § 4 ust. 3 pkt 2, 3, 4 i 5 uchwały wśród zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu postanowiono, że: „2) ustala się obowiązek stosowania ogrodzenia uniemożliwiającego niekontrolowane wejście na teren składowiska; 3) ustala się obowiązek stosowania zabezpieczeń przed gryzoniami; 4) ustala się obowiązek stosowania rozwiązań technologicznych zapobiegających wywiewaniu odpadów; 5) w strefie wyjazdowej ze składowiska należy stosować tzw. „brodzik dezynfekujący” dla pojazdów lub inne tożsame rozwiązania technologiczne”.

Mocą powyższych przepisów Rada Miejska postanowiła w przedmiocie sposobu wykonywania działalności związanej ze składowaniem odpadów na terenie IT-O1, który w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały został określony jako teren dla którego obowiązuje przeznaczenie: 1) podstawowe: teren infrastruktury technicznej, na którym prowadzone jest gospodarowanie odpadami (w tym recykling) oraz składowisko odpadów, przy czym zakazuje się lokalizacji spalarni odpadów oraz przetwarzania odpadów niebezpiecznych.

Zdaniem Wojewody postanowienia § 4 ust. 3 pkt 2, 3, 4 i 5 uchwały wykraczają poza zakres regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określony precyzyjnie w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. - żaden ze wskazanych tamże obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu miejscowego nie odnosi się do sposobu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania. Tym samym pozostają one w sprzeczności z samą istotą planu miejscowego określoną w art. 4 ust. 1 ustawy: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.”. Kompetencja do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, tzw. władztwo planistyczne gminy, nie uprawnia rady gminy do określenia sposobu prowadzenia określonej działalności gospodarczej na objętym planem terenie.

Dalej skarżący podniósł, że zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.) prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. To właśnie w zezwoleniu zostanie określony sposób magazynowania odpadów (art. 43 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz art. 43 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o odpadach). Zatem do kompetencji organów planistycznych zamieszczanie w planie miejscowym, jako akcie prawa miejscowego, regulacji skierowanych do podmiotów - stron postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów. Stanowi to wkroczenie w kompetencje tych organów, wskazanych przez ustawodawcę w art. 41 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, oraz przekroczenie zakresu gminnego władztwa planistycznego. Wprowadzenie bowiem w planie miejscowym takich ustaleń, które nie stanowią o wykonaniu ustawowych zadań gminy, składających się na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może być rozpatrywane w kategoriach przysługującego gminie władztwa planistycznego. Nadto plan miejscowy nie może regulować sposobu prowadzenia działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami, ponieważ takie uregulowanie, w kontekście przytoczonych przepisów ustawy o odpadach, pozbawione jest cech abstrakcyjności i generalności, charakterystycznych

dla przepisów prawa miejscowego oraz może wynikać jedynie z aktu o charakterze indywidualno-konkretnym, jakim jest zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Strzegomia wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi Burmistrz wyjaśnił, że zaskarżone postanowienia uchwały zostały wprowadzone w związku z obowiązkiem zapewnienia ochrony środowiska terenów przyległych do składowiska odpadów, w szczególności zabudowy wsi Rusko, ale także Jaroszków, poprzez zapewnienie ciągłości obowiązujących ograniczeń. Nadto przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. nakłada obowiązek ustalenia w miejscowym planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Teren gospodarki odpadami w istniejącej lokalizacji i bliskości terenów mieszkaniowych wsi Rusko, a także Jaroszków wymaga ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

Końcowo wskazano, że kompetencje rady gminy do wprowadzenia przedmiotowych postanowień wynikają nie tylko ze szczególnej dbałości o ochronę warunków życia mieszkańców tych wsi, lecz wynikają z ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 3 i 9 u.p.z.p.

W piśmie procesowym z dnia 6 marca 2023 r. stanowiącym replikę na odpowiedź na skargę pełnomocnik Wojewody odniósł się do stanowiska Burmistrza Strzegomia uznając, że wprowadzone regulacje stanowią przekroczenie władztwa planistycznego.

Na rozprawie pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę w całości i wniósł o zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podzielając zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że znajdują one uzasadnienie, gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały. Tym samym wywiedziona skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z uregulowaniem art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, dalej – u.s.g.), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Przywołać należy również art. 28 ust. 1 cytowanej już u.p.z.p., zgodnie z którym 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. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie 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.

Dodać w tym miejscu można, że zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. 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 może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Wskazana ustawa nie definiuje rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnie naruszających prawo.

Z kolei orzecznictwo sądownoadministracyjne wskazuje, że do naruszeń prawa o charakterze istotnym zaliczamy podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06 (OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r., nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 u.s.g., „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Jest to konsekwencja konstytucyjnych gwarancji zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W myśl tej zasady, organy gminy ponoszą polityczną odpowiedzialność za swoją działalność tylko przed swoimi wyborcami - członkami wspólnoty samorządowej, a nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności. Szczegółowe uregulowania odnoszące się do wykonywania nadzoru nad samorządem zawiera u.s.g. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent) obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W niniejszej sprawie organ nadzoru, wobec upływu terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 ustawy).

Co do istoty skargi należy uznać, iż kontrola zakwestionowanych skargą zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dała podstawy do stwierdzenia, że ich treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu).

W ocenie Sądu, Rada Miejska Strzegomia umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące obowiązku stosowania ogrodzenia uniemożliwiającego niekontrolowane wejście na teren składowiska, obowiązku stosowania zabezpieczeń przed gryzoniami czy też obowiązku stosowania rozwiązań technologicznych zapobiegających wywiewania odpadów i brodzika dezynfekującego wyszła poza materię ustawową, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Należy zgodzić się z Wojewodą, że m.p.z.p. w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia w nim regulacji określającej wprost sposób prowadzenia działalności gospodarczej.

Należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, który słusznie w skardze podniósł, że regulacje dotyczące zbierania i przetwarzania odpadów znajdują się w ustawie o odpadach. Zgodnie z tą ustawą podmiot prowadzący działalność w tym zakresie obowiązany jest do uzyskania stosowanych zezwoleń, które określać będą kwestie, które zostały zamieszczone w zaskarżonych zapisach uchwały. Skoro Rada uczyniła przedmiotem regulacji ujętych w uchwale zagadnienia regulowane w innym trybie przez organ administracyjny, niewątpliwie doszło do wkroczenia w kompetencje organu i wprowadzenia do m.p.z.p. obowiązków bez podstawy prawnej.

Tym samym przedstawione przez Burmistrza argumenty dotyczące obowiązku zapewnienia ochrony środowiska terenów przyległych do składowiska odpadów poprzez zapewnienie ciągłości obowiązujących ograniczeń należało uznać za chybione. Zauważyć też przyjdzie, że ustalenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu dla terenu infrastruktury technicznej – gospodarki odpadami oznaczonego symbolem IT-O1 Rada Miejska w Strzegomiu dokonała w granicach przysługujących jej kompetencji w § 4 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały. Tam właśnie został zamieszczony zapis, że „działalność realizująca ustalenia zmiany planu nie może powodować uciążliwości oraz przekroczenia standardów jakości środowiska poza granicami

działki, do której inwestor posiada tytuł prawny, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie środowiska. Ustala się obowiązek zapobiegania i ograniczania oddziaływania instalacji oraz prowadzonych procesów na środowisko oraz okoliczną ludność, eksploatacja instalacji i obiektów nie powinna powodować konfliktów społecznych”.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach wydane zostało na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a.