



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 października 2023 r.

Poz. 5380

WYROK NR II SA/WR 93/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 13 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Miłkowice
z dnia 23 listopada 2022 r. nr L/331/2022
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla terenu położonego w obrębie wsi Miłkowice, gmina Miłkowice, MPZP Miłkowice I

I. stwierdza nieważność § 7 pkt 7, § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 23 listopada 2023 r. nr L/331/2022 Rada Gminy Miłkowice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Miłkowice, Gmina Miłkowice, MPZP Miłkowice I.

Skargą na powyższa uchwałę, w trybie nadzoru wniósł Wojewoda Dolnośląski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie § 7 pkt 7, § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżonymi fragmentami uchwały zarzucił podjęcie:

- § 7 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) - dalej także jako - rozporządzenie, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego - poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, obowiązków w zakresie utwardzenia terenu oraz zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie własnym inwestora,
- § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na ustaleniu na terenie przeznaczonym pod ogrody działkowe maksymalnej powierzchni zabudowy oraz dopuszczeniu wysokości zabudowy przekraczających ustawowe dopuszczalne parametry.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że Rada Gminy, uchwalając - w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody - § 7 pkt 7 o treści: „w terenach zagrożonych zanieczyszczeniem gruntu substancjami ropopochodnymi lub chemicznymi, ustala się obowiązek utwardzenia terenu oraz zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie własnym inwestora”, naruszyła w sposób istotny zasady planowania. Wyjaśnił przy tym, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Wojewoda wskazał przy tym, że przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a adresaci upoważnienia nie mogą wykroczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Organ nadzoru stwierdził, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Nie istnieje bowiem norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do nałożenia obowiązków w zakresie utwardzania terenu oraz neutralizowania konkretnych odpadów - produktów ropopochodnych lub chemicznych, a wobec jej braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Miłkowice, uchwalając kwestionowany przepis planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem obowiązek oczyszczania ścieków przemysłowych przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków.

W skardze wskazano przy tym na art. 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.) który nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych - między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. Z kolei na podstawie art. 11 tej ustawy Minister Budownictwa w dniu 14 lipca 2006 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1757). Rozporządzenie to określa sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków.

Dalej organ nadzoru podnosił, że zgodnie z przepisem art. 34 pkt 3 prawa wodnego, wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego stanowi szczególne korzystanie z wód. W myśl art. 391 ustawy tej ustawy, na wytwórcy ścieków przemysłowych ciąży obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1. Realizując upoważnienie zawarte w art. 100 ustawy Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wydał w dniu 28 czerwca 2019 r. rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1220). Przepisy ustawy Prawo wodne określają również organ właściwy do wydania przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania.

Dalej w skardze wywodzono, że zgodnie z przepisem art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022 poz. 2556 ze zm.) właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków dotyczących, m.in. ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Natomiast zgodnie z ust. 5. wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Postanowienie planu miejscowego rozstrzygające w sprawie obowiązku neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów jest niedopuszczalne przez to, że determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ, a ukształtowanie treści decyzji należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za jej treść. Tym samym stwierdzić należy, że Rada Gminy w Miłkowicach ustalając obowiązek utwardzenia terenu oraz neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów przekroczyła zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. W skardze wskazano przy tym na prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych w tym zakresie, potwierdzające przedstawione przez organ nadzoru stanowisko.

Odnosnie do drugiego ze stawianych zarzutów, w zakresie § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f, w skardze wyjaśniono, że dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZD/ZP przewidziano przeznaczenie pod ogrody działkowe oraz zieleni parkową (§ 16 ust. 40 pkt 1 uchwały), ustalając jednocześnie parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy (§ 16 ust. 40 pkt 3 uchwały). W ramach tych ustaleń dopuszczono maksymalną powierzchnię zabudowy wynoszącą 50 m² (§ 16 ust. 40 pkt 3 lit. e uchwały) oraz zabudowę do 7 m wysokości (§ 16 ust.40 pkt 3 lit. f uchwały).

Wywodzono, że z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. zasady kształtowania zabudowy. Jednakże dokonując tego rodzaju ustaleń należy mieć na uwadze - wynikające z przepisów odrębnych - zasady kształtowania zabudowy na określonych terenach. Do takiej kategorii przepisów odrębnych należą m.in. przepisy regulujące zasady

zabudowy działek wchodzących w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych: „Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a (wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²)”; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich”. Zatem dopuszczalne maksymalne wymiary budynków wznoszonych na terenie ogródków działkowych wynoszą 5 m wysokości przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. Dopuszczając w zaskarżonej uchwale na terenie przeznaczonym pod ogrody działkowe maksymalną powierzchnię zabudowy wynoszącą 50 m² oraz zabudowę o wysokości do 7 m., Rada Gminy przekroczyła ustawowo dopuszczalne parametry.

Wynikająca z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych możliwość realizacji na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego obiektów budowlanych nieprzekraczających ustawowych parametrów stanowi uprawnienie, które nie może być modyfikowane przez - wiążące podmioty zewnętrzne wobec gminy – ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Miłkowice wniosła o jej uwzględnienie w części dotyczącej zarzutów zasady ochrony środowiska i przyrody, wskazując na zasadność skargi w tym zakresie, natomiast w stosunku do regulacji odnoszących się do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.ZD/ZP wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniosła, że określone w uchwale parametry zabudowy mają na celu możliwość lokalizacji niewielkich budynków realizowanych w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu – budynków usługowych komercyjnych, np. gastronomii i budynków zaplecza sanitarnego. Obiekty te miały stanowić uzupełnienie placu zabaw dla dzieci. Jak wskazała Gmina, niewątpliwie budynku sytuowane na samym terenie ogródków działkowych będą budowane zgodnie z prawem powszechnym obowiązującym na ich terenach.

W piśmie procesowym z dnia 6 marca 2023 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę w całości i podniósł, że stanowisko Rady Gminy nie może zasługiwać na akceptację, bowiem przepisami uchwały, nawet mającej charakter prawa miejscowego, nie można modyfikować bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy, co ma miejsce w przypadku dopuszczenia w zaskarżonej uchwale parametrów zabudowy na terenach rodzinnych ogródków działkowych większych niż w ustawie o ROD.

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 30.08.2002 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), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przywołać należy również art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) - dalej: 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 poczynając 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.

Kontrola zakwestionowanej skargą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu).

W ocenie Sądu, Rada Gminy Miłkowice w sposób istotny naruszyła wskazane przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisy, podejmując § 7 pkt 7, § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f zaskarżonej uchwały.

Sąd w całości podziela przy tym wywody organu nadzoru przedstawione we wniesionej w niniejszej sprawie skardze. Wobec tego niecelowe jest powtarzanie w całości jej wywodów w rozważaniach Sądu.

W zakresie § 7 pkt 7 uchwały Sąd podziela stanowisko Wojewody, podzielone także w odpowiedzi na skargę przez stronę przeciwną, że naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego/czy jego zmiany jest (między innymi) przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy przy uchwalaniu planu, czy też zmiany planu miejscowego.

Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie sposobu zabezpieczenia terenu przed substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi (przez ich utwardzenie i skanalizowanie) a także neutralizowania tych zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji nie znajduje bowiem umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności taka możliwość nie wynika z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., który uprawnia organ uchwałodawczy gminy do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Uszczegółowia to w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587 z dnia 2003.09.19 obecnie nieobowiązujący przyp. Sądu). W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami - także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach - nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych obowiązków na inne podmioty. Należy także podzielić zarzut Wojewody, że obowiązki dotyczące oczyszczanie ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej uregulowane zostały w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków (por. przepisy przywołane w skardze, zwłaszcza art. 10 u.z.z.w.z.o.ś i oraz przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji). Reasumując dotychczasowe rozważania, zdaniem sądu rozpoznającego sprawę, uregulowanie zawarte w § 7 ust. 7 kwestionowanej uchwały nie ma ustawowej podstawy prawnej i wykracza poza sferę, przekazaną przez ustawodawcę radzie gminy do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W rezultacie zakwestionowane unormowanie nie może ostać się w obrocie prawnym, bowiem przekracza delegację dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie władztwa planistycznego, przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkracza w materię uregulowaną w przepisach odrębnych- wyższej rangi. W świetle dotychczasowych uwag niewątpliwie, zdaniem sądu, dostrzeżone w skardze naruszenie prawa ma charakter istotny.

Odnosnie zaś do zarzutów w zakresie § 16 ust. 40 pkt 3 lit. e oraz § 16 ust. 40 pkt 3 lit. f zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolem 1.ZD/ZP, przewidziane zostały

w planie jako tereny ogrodów działkowych i zieleni parkową. Zatem ustalenia planu odnoszą się do obu rodzajów terenów, a nie wyłącznie do zieleni parkowej. Ustalając w sposób ogólny warunki dotyczące parametrów zabudowy na tym terenie, Rada Gminy w istocie zmodyfikowała ustawowe unormowania w zakresie możliwej zabudowy, bowiem plan miejscowy w żaden sposób nie wyróżnia zabudowy na terenach ogrodów działkowych od zabudowy na terenach zieleni parkowej gdzie usytuowane są powołane przez Radę place zabaw czy obiekty gastronomii i sanitarne.

Taki zabieg uchwałodawcy musi zostać oceniony jako podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, albowiem treść zaskarżonej uchwały w sposób oczywisty jest sprzeczna z przywołanymi przepisami ustawy.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania zawarte w punkcie II wyroku wydane zostało na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.