



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.90.1.2024.MF



Wrocław, 26 lutego 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7. uchwały Nr 481/LXVIII/24 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 242/4 – obręb Sokolec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowa Ruda, na sesji w dniu 24 stycznia 2024 r., podjęła uchwałę Nr 481/LXVIII/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 242/4 – obręb Sokolec, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lutego 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 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 2023 r. poz. 977), a także art. 34 ust. 3 pkt 2 lit d oraz pkt 3 lit. d ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo Budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego do określania zasad sporządzania planu miejscowego i wprowadzeniu w uchwale obowiązku prowadzenia badań geologiczno-inżynierskich wymaganych przepisem rangi ustawowej.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który w swoim ust. 1 stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią obowiązującą w dniu przyjęcia przedmiotowego planu miejscowego, **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 w części.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki),

zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

Wskazać trzeba, że z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego mamy niewątpliwie do czynienia w sytuacji uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materii, co do uregulowania której rada nie miała kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalna jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem 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. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17). Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W przedmiotowej uchwale brak jest podstaw prawnych dla Rady Gminy Nowa Ruda do ustalenia obowiązku określonego wprost w § 7 uchwały, zgodnie z którym: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu wszelka działalność budowlana, w tym prace ziemne winny być poprzedzone wnikliwą analizą i sporządzeniem dokumentacji geologiczno – inżynierskiej ze względu na możliwość wystąpienia w wielu miejscach ruchów masowych na zboczu”. Jak wynika z załączonej dokumentacji planistycznej, z wnioskiem o uwzględnienie takiego zapisu w planie wystąpił Geolog Powiatowy w piśmie z dnia 17 sierpnia 2023 r., znak: PG.644.195.2023.

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. W ocenie organu nadzoru postanowienie § 7 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-budowlanym. 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.

Wprowadzenie kwestionowanego nakazu wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia zawarty w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nałożenie obowiązku wnikliwej analizy i sporządzenia dokumentacji geologiczno – inżynierskiej ze względu na możliwość wystąpienia w wielu miejscach ruchów masowych na zboczu wobec wszelkiej działalności budowlanej, w tym prac ziemnych nie należy 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. Aktualnie pozostają w tym zakresie wyroki odnoszące się do art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo Budowlane (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 1740/11, czy z dnia 18 stycznia 2017 r. sygn. II OSK 1510/16, z dnia 5 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 2125/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji obowiązek wykonania ewentualnych badań w omawianym zakresie zależy od uznania projektanta konstrukcji obiektu budowlanego, a nie od uznania Rady Gminy. Niedopuszczalnym było zatem wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przepisu sprzecznego z normą zawartą w przepisach ustawy Prawo budowlane.

Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 214/19 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 262/21.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awiżeń

