



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1410

**WYROK NR II SA/WR 23/22**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 14 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2022 r. w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym  
z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/242/21  
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta  
Brzeg Dolny

**stwierdza nieważność § 6 pkt 3 zaskarżonej uchwały.**

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 29 września 2021 r. nr XXXVIII/242/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym podjętą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) oraz w związku z uchwałą nr VII/51/19 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 kwietnia 2019 r., po stwierdzeniu, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny Rada Miejska w Brzegu Dolnym uchwała, co następuje: § 1 zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, zwana dalej planem, obejmuje obszar położony w rejonie ulicy Szkolnej, w granicach określonych na załączniku graficznym nr 4 do Uchwały nr VII/51/19 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 kwietnia 2019 r. W § 6. Uchwalono, że w zakresie ogólnych zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustala się: 1) działalność przedsięwzięć lokalizowanych na terenie nie może powodować ponadnormatywnego obciążenia środowiska naturalnego poza granicami działki, do której inwestor posiada tytuł prawny; 2) na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN dopuszcza się wyłącznie usługi nieuciążliwe; 3) ustala się obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej; 4) place manewrowe, stanowiska postojowe dla pojazdów i dojazdu winny mieć powierzchnię utwardzoną ze spadkiem umożliwiającym spływ wody i odprowadzenie jej w sposób kontrolowany, zapobiegający przedostawaniu się substancji ropopochodnych do gruntu; 5) ogrzewanie budynków należy zapewnić w sposób nie powodujący ponadnormatywnej emisji gazów lub pyłów do atmosfery; 6) dopuszczalny poziom hałasu w środowisku nie może przekraczać wartości określonych w przepisach odrębnych: dla terenów oznaczonych symbolem MW, MN jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej.

Skargę na tę uchwałę, w części, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) 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.), złożył Wojewoda Dolnośląski. Strona skarżąca wnosi o 1 stwierdzenie nieważności: § 6 pkt 3 uchwały nr XXXVIII/242/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, zwanej dalej „uchwałą”; 2. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym; 3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucono Radzie Miejskiej w Brzegu Dolnym podjęcie: - § 6 pkt 3 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 2021 r. poz. 741 ze zm.) - dalej także jako: ustawa, 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 neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych. W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym na sesji w dniu 29 września 2021 r., podjęła uchwałę nr XXXVIII/242/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny. Strona skarżąca podkreśla, 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, 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). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego, zaś procedurę stanowienia - przepisy art. 17-19 ustawy, w których określono kolejne czynności prowadzące do przygotowania dokumentu podlegającego uchwaleniu przez organ stanowiący gminy. Unormowania te stanowią również podstawę - dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy - weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały nr XXXVIII/242/21, pozwoliła stwierdzić, że rada, uchwalając § 6 pkt 3 o treści: „ustala się obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej”, naruszyła w sposób istotny zasady planowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, 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 2021 r. poz. 1973) 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.

Przytoczone 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 wykroczyć poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji. Organ stwierdza, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy 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 neutralizowania konkretnych odpadów - produktów ropopochodnych lub chemicznych, a wobec jej braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym, 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. Przepis 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.) 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. Zgodnie z przepisem art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca

2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.) 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 Prawo wodne na wytwórcy ścieków przemysłowych ciąży obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególnie 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. Z kolei zgodnie z przepisem art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 Miejska w Brzegu Dolnym ustalając obowiązek neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów przekroczyła zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr/427/20 i sygn. akt II SA/Wr/433/20.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna oświadczyła, że uznaje zasadność zarzutów zawartych w skardze na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 września 2021. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, w części - dotyczącej § 6 pkt 3 o treści „ustala się obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej”.

#### **Wojewódzki sąd administracyjny zważył:**

Stosownie do treści przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej „u.p.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała z dnia 29 września 2021 r. nr XXXIII/242/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny. Przy czym, po analizie aktu, Wojewoda Dolnośląski zdecydował o zaskarżeniu do sądu § 6 ust. 3 uchwały planistycznej. Ocena legalności uchwały jest dokonywana w świetle regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), który stanowi przepis szczególnie w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W świetle art. 28 ust. 1

u.p.z.p. 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. Rozwijając przytoczone unormowanie trzeba dodać, że tryb sporządzania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, zaś zasady dotyczą zawartości merytorycznej uchwały, części tekstowej i graficznej, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym ustawodawca zwraca uwagę na istotność naruszenia tak co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Zatem, nie każde naruszenie prawa będzie skutkowało nieważnością planu, ale takie, któremu można przypisać charakter istotności. W warunkach tej sprawy należy dodać, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (art. 27 u.p.z.p.). Dokonując oceny skarżonej uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego. 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 § 6 ust. 3 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.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny 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