



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 czerwca 2017 r.

Poz. 4283

WYROK NR IV SA/PO 794/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 30 marca 2017 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości
Dolsk**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 794/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st.sekr.sąd. Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 marca 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Dolsk

z dnia 29 października 2014 r. nr LI/359/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Dolsk

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 9 pkt 3 lit.c tej uchwały,
2. zasądza od Miasta i Gminy Dolsk na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego

UZASADNIENIE

W dniu 29 października 2014 r. Rada Miasta i Gminy Dolsk podjęła Uchwałę nr LI/359/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Dolsk (dalej też jako: „Uchwała” lub „Plan”).

Pismem z 30 stycznia 2015 r., znak: KN-I.0552.5.2015.2, Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez pełnomocnika, r.pr. Magdalenę Majchrzak, zaskarżył w części ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 9 pkt 3 lit. c – ze względu na istotne naruszenie prawa – a także o zasądzenie od Gminy Dolsk (dalej jako: „Gmina”) na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pełnomocnik Skarżącego wyjaśnił, że zaskarżona uchwała została doręczona Wojewodzie w dniu 06 listopada 2014 r. W jej § 9 pkt 3 lit. c zakazano lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych lub w odległościach mniejszych niż określone w przepisach odrębnych w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Autor skargi stwierdził, że zawarcie w planie miejscowym takich zapisów w formie zakazów stoi w sprzeczności z przepisami § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 609, z późn. zm.; dalej też jako „rozporządzenie”) oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 . - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.; w skrócie: „pr.bud.”), dopuszczającymi wyjątki od zasady określonej w § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia.

Wojewoda ponadto wskazał na nieprawidłowe oznaczenie terenu „KDG” jako „drogi gminnej”, tj. posłużenie się w opisie tego terenu terminologią właściwą dla kategoryzacji dróg publicznych – w myśl przepisów art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, z późn. zm.). Tymczasem zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) standardem przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu jest określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Podział dróg publicznych na klasy określony jest natomiast w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 pr.bud., jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

W konkluzji Skarżący – mając na uwadze treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stwierdził, że powyższe naruszenie powoduje nieważność Uchwały w części.

Odpowiadając na skargę Wojewody:

□ Przewodniczący Rady Miasta i Gminy Dolsk, pismem procesowym z 07 września 2016 r., wniósł o „utrzymanie w mocy” § 9 pkt 3 lit. c Uchwały, wyjaśniając w uzasadnieniu, że wprowadzony w tym przepisie zakaz „ma na celu zachowanie ładu przestrzennego oraz nie doprowadzenie do sytuacji, w której budynki mieszkalne jednorodzinne mogłyby być lokalizowane przy granicach działek budowlanych. Tak sformułowany zapis bezwzględnie i bez jakichkolwiek wątpliwości zakazuje ww. lokalizacji, wprowadzając przejrzystość i czytelność formy zagospodarowania na przedmiotowym terenie (...);

□ Burmistrz Dolska, pismem procesowym z 21 września 2016 r., wniósł o oddalenie skargi, stwierdzając w uzasadnieniu, że zaskarżony przepis Uchwały nie zawiera wady, która uzasadniałaby stwierdzenie jego nieważności. Przepis ten nie wchodzi w kolizję z przywołanym przez Wojewodę § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia. Nie koliduje również z art. 9 ust. 1 pr.bud., gdyż uregulowane tam odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych wymagają konkretnego i indywidualnego rozstrzygnięcia w formie postanowienia właściwego organu, które musi uwzględniać generalne i abstrakcyjne normy prawne stanowione przez właściwe organy władzy publicznej, które stanowią źródła prawa, a więc również normy stanowione w aktach prawa miejscowego. Burmistrz ocenił, że podejmując przedmiotową uchwałę organ stanowiący Gminy nie przekroczył swojego ustawowego upoważnienia, a celem wprowadzenia normy określonej w § 9 pkt 3 lit. c Uchwały były „wymagania ładu przestrzennego fragmentu miasta Dolska, którego obszar objęty jest przedmiotową uchwałą. Organ stanowiący doszedł do przekonania, że lokalizowanie obiektów budowlanych bezpośrednio przy granicy działek byłoby w tym obszarze niecelowe, co stanowiło bezpośrednią przyczynę wprowadzenia do uchwały kwestionowanej regulacji”.

Na rozprawie w dniu 30 marca 2017 r. pełnomocnik Skarżącego podtrzymał wnioski i wywody skargi, a na pytanie Sądu wyjaśnił, że zarzucane w uzasadnieniu skargi nieprawidłowe oznaczenie terenu drogi jako „KDG” jest uchybieniem nieistotnym, nieskutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności Uchwały w tej części. Ponadto pełnomocnik Skarżącego oświadczył, iż procedura planistyczna została zbadana przez organ nadzoru i jej prawidłowość nie budzi istotnych wątpliwości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta i Gminy Dolsk wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 593, z późn. zm.; w skrócie: „u.s.g.”).

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – wszystkie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: „CBOSA”).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały, tj. od 06 listopada 2014 r., nie orzekł o nieważności Uchwały, wobec czego był władny zaskarżyć ją później w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie Uchwała nr LI/359/14 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 29 października 2014 r. w zaskarżonej przez Wojewodę części, tj. co do jej § 9 pkt 3 lit. c. Jak wynika z części wstępnej tej uchwały, podstawę prawną jej podjęcia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.; w skrócie: „u.p.z.p.”). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 stycznia 2015 r. (poz. 462).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Tym samym bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał skargę Wojewody z 30 stycznia 2015 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania w granicach zaskarżenia oraz swej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w skrócie: „m.p.z.p.”) jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia Uchwały – 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. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie procedurą planistyczną) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

W skardze jej autor nie podniósł żadnego zarzutu dotyczącego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Natomiast na rozprawie pełnomocnik Wojewody oświadczył, że procedura planistyczna została zbadana przez organ nadzoru i jej prawidłowość nie budzi istotnych wątpliwości. Sąd w niniejszym składzie – zobligowany zbadać tę okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą na przedmiotową uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA) – ocenę Wojewody podziela i stwierdza, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Przechodząc do analizy podniesionego w skardze zarzutu istotnej wadliwości zaskarżonego postanowienia § 9 pkt 3 lit. c Uchwały należy stwierdzić, że skarga jest zasadna.

W świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy, co do zasady, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz m.p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przywołane przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 4, Nb 3, s. 49).

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że w ramach planowania przestrzennego konieczne jest takie wyważenie interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności – czego, oczywiście, można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – uzasadnia tylko interes publiczny, i to tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w ustalaniu przeznaczenia lub zagospodarowania terenu, gdyż konieczne jest w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnianie m.in. prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe (por. wyrok NSA z 09.02.2010 r., II OSK 1959/09, CBOSA). Ustalenia planu miejscowego mogą ograniczać własność i takie regulacje nie stanowią

naruszenia prawa, o ile dzieje się to z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Wymóg proporcjonalności ingerencji oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest w danym przypadku niemożliwa (por. wyrok NSA z 13.10.2016 r., II OSK 3355/14, CBOSA). Ponadto wynik takiego ważenia dóbr oraz przyjęte w jego efekcie ustalenia planistyczne winny zostać należycie uzasadnione, aby organ planistyczny uniknął zarzutu arbitralności działania, a w konsekwencji – zarzutu nadużycia władztwa planistycznego.

Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest niewątpliwie plan miejscowy – co wynika jasno z przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Regulację tę uszczegóławiają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w których ustawodawca zawarł zestawienie, odpowiednio, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 8 w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb m.in. sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości.

W ocenie Sądu tym ostatnim pojęciu („określenia sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do granic przyległych nieruchomości”) mieści się bezsprzecznie zaskarżone postanowienie Planu, zgodnie z którym „zakazuje się (...) lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych lub w odległościach mniejszych niż określone w przepisach odrębnych w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” (§ 9 pkt 3 lit. c Uchwały). Oznacza to, iż organ stanowiący Gminy, ustanawiając wskazany przepis, formalnie nie przekroczył ustawowego upoważnienia, zakreślającego ramy gminnego władztwa planistycznego.

Powyższe nie oznacza jednak, iż nie doszło w tym przypadku do nadużycia tego władztwa.

Poszukując rzeczywistego sensu analizowanego postanowienia § 9 pkt 3 lit. c Uchwały należy wskazać, że zgodnie z zasadą wyrażoną w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 609, z późn. zm.): „Jeżeli z przepisów § 13, 60 i 271-273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż:

- 1) 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy;
- 2) 3 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.”

Natomiast w myśl § 12 ust. 2 rozporządzenia sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z ostatnio zacytowanego przepisu wynika, że jeżeliby intencją Rady Gminy było tylko zapobieżenie „standardowemu” (tj. w zwykłym trybie) lokalizowaniu budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych lub w odległościach mniejszych niż określone w przepisach odrębnych, to wystarczające byłoby powstrzymanie się przez ten organ od wyraźnego dopuszczenia w treści Planu możliwości takiej lokalizacji. Natomiast wprowadzenie do Planu wyraźnego zakazu takiej lokalizacji – jak to uczyniono w § 9 pkt 3 lit. c Planu – wywiera dalej jeszcze idące skutki, które, jak trafnie wskazano w skardze, muszą być analizowane i oceniane w kontekście uregulowanej w art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.; w skrócie: „pr.bud.”) instytucji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

W myśl art. 9 ust. 1 pr.bud. w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pr.bud. (w aktualnym, obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.

brzmieniu) organ administracji architektoniczno-budowlanej, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo. Do wzmiankowanych w art. 7 pr.bud. przepisów techniczno-budowlanych – do których odsyła art. 9 ust. 1 pr.bud. – zalicza się: warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1-2b (art. 7 ust. 1 pkt 1 pr.bud.) oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych (art. 7 ust. 1 pkt 2 pr.bud.), określane w drodze rozporządzenia przez właściwych ministrów wskazanych w art. 7 ust. 2 i 3 pr.bud.

Wobec tego nie ulega wątpliwości, że za przepisy techniczno-budowlane w rozumieniu art. 9 w zw. z art. 7 pr.bud. nie mogą być w żadnym razie uznane postanowienia aktów prawa miejscowego (tu: m.p.z.p.), nawet jeśli w jakimś zakresie normują zagadnienia techniczno-budowlane. W konsekwencji instytucja uregulowana w art. 9 pr.bud. nie umożliwi uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów (np. zakazów) zawartych w aktach prawa miejscowego, a w szczególności w planach miejscowych.

W tym kontekście zaskarżony przepis § 9 pkt 3 lit. c Uchwały musi być postrzegany jako wprowadzający bezwzględny zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych lub w odległościach mniejszych niż określone w przepisach techniczno-budowlanych – tj. zakaz nie podlegający jednostkowemu uchyleniu nawet „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”, jakich dotyczy art. 9 pr.bud. W orzecznictwie sadowym wskazuje się, że za przesłankę szczególnie uzasadnionego przypadku, o jakim mowa w art. 9 ust. 1 pr.bud., należy uznać sytuację, kiedy inwestor pomimo wykazania prawa do dysponowania nieruchomością budowlaną i przeznaczenia terenu, na którym położona jest ta nieruchomość w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na taki cel – nie może zrealizować swego prawa podmiotowego, jakim jest prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, ze względu na przepisy techniczno-budowlane (zob. wyrok NSA z 21.04.2011 r., II OSK 765/10, CBOSA).

Na powyższym przykładzie widać, że bezwzględne wyłączenie możliwości stosowania art. 9 pr.bud. – takie jak to dokonane zaskarżonym postanowieniem Planu – może w praktyce oznaczać daleko idącą ingerencję w prawo własności nieruchomości położonych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, uniemożliwiając w skrajnym przypadku ich zabudowę. Jakkolwiek więc nie sposób a priori wykluczyć dopuszczalności tego rodzaju wyłączenia, to jednak jego ustanowienie wymagać musi, konsekwentnie, szczególnie silnego uzasadnienia.

Tymczasem organy Gminy w swych odpowiedziach na skargę ograniczyły się do ogólnikowych stwierdzeń, że „wprowadzony w § 9 pkt 3 lit. c) ww. uchwały zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych lub w odległościach mniejszych niż określone w przepisach odrębnych w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ma na celu zachowanie ładu przestrzennego oraz nie doprowadzenie do sytuacji, w której budynki mieszkalne jednorodzinne mogłyby być lokalizowane przy granicach działek budowlanych” (pismo Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Dolsk z 07.09.2016 r.), tudzież że celem wprowadzenia normy określonej w § 9 pkt 3 lit. c Uchwały były „wymagania ładu przestrzennego fragmentu miasta Dolska, którego obszar objęty jest przedmiotową uchwałą. Organ stanowiący doszedł do przekonania, że lokalizowanie obiektów budowlanych bezpośrednio przy granicy działek byłoby w tym obszarze niecelowe” (pismo Burmistrza Dolska z 21.09.2016 r.).

Żadne z tych stwierdzeń nie może być uznane za dostateczne uzasadnienie wprowadzonego ograniczenia, gdyż pierwsze z nich jest ewidentną tautologią („celem zakazu lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych przy granicy działek budowlanych było... nie doprowadzenie do sytuacji, w której budynki mieszkalne jednorodzinne mogłyby być lokalizowane przy granicach działek budowlanych”), a drugie też w istocie niczego nie wyjaśnia („lokalizowanie obiektów budowlanych bezpośrednio przy granicy działek byłoby w tym obszarze niecelowe”).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że ustanawiając w § 9 pkt 3 lit. c Uchwały inkryminowany zakaz lokalizacyjny, Gmina nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego, poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości położonych na obszarze objętym Planem bez dostatecznego uzasadnienia.

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia § 9 pkt 3 lit. c Uchwały.

O kosztach zastępstwa procesowego (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski