



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6015

### WYROK NR II SA/WR 126/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Halina Kremis
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)
Protokolant starszy sekretarz sądowy	– Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 26 czerwca 2014 r. nr LVIII/503/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzyżowa w Gminie Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 23 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 24 ust. 1 pkt 5, §24 ust. 1 pkt 9 oraz § 28 pkt 42 lit. a zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) jako zwrot kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.”, (t.jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 594 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- 1) § 23 ust. 2 pkt 3 lit. „a” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „u.p.z.p.” (t.jedn. z 2012 r., Dz. U. poz. 647 ze zm.) oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanej dalej „rozporządzeniem” (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zwanej dalej „u.d.p.” (t.jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 260 ze zm.);
- 2) § 24 ust. 1 pkt 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 134 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej „u.u.c.p.g.” (t.jedn. z 2013 r. Dz. U. poz. 1399 ze zm.);
- 3) § 24 ust. 1 pkt 9 i § 28 pkt 42 lit. „a” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc w uzasadnieniu, że zarówno treść art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 3 u.d.p. nie stoi w sprzeczności z kwestionowanym § 23 ust. 2 pkt 3 lit. „a” uchwały albowiem każdorazowo włączenie do układu dróg publicznych poprzez zjazd wymaga uzgodnienia, zezwolenia na lokalizację i realizację zjazdu. Dodał, że przedmiotowe „włączenie”, o którym mowa w uchwale, jest zjazdem do nieruchomości położonej przy drodze a działka drogi wewnętrznej jest nieruchomością gruntową zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odnośnie zarzutu dotyczącego § 24 ust. 1 pkt 5 uchwały organ wskazał, że ww. postanowienie nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej ponieważ tę kwestię rozstrzyga przepis § 34 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie. W ocenie organu art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. dotyczy wyłącznie zasad utrzymania czystości i porządku w gminie oraz określa w jaki sposób mogą być odprowadzone ścieki z nieruchomości i według organu rozpatrzenia wymaga zgodność z prawem tego przepisu z ww. rozporządzeniem, a szczególnie z przepisem § 34. Dodał, że na obszarze planu nie zachodzą okoliczności wykluczające sytuowania zbiorników na nieczystości ciekłe, więc dopuszczono ich stosowanie, tak jak przydomowych oczyszczalni ścieków.

Ustosunkowując się do zarzutów dotyczących § 24 ust. 1 pkt 9 i § 28 pkt 42 lit. „a” organ zauważył, że niezaprzeczalnym faktem jest, że wiele terminów użytych w uchwałach planów miejscowych nie jest przywołanych literalnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie oznacza to jednak, że są z nią sprzeczne. Dodał, że kwestionowany zapis dotyczy terenów, które zgodnie z zasadą sporządzania planów miejscowych, przeznaczone zostały pod tereny rolnicze, na których ustalono zakaz zabudowy. Obszary wskazane jako „rezerwa terenu” to obszary wyznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod zabudowę, które stanowią kierunek rozwoju przestrzennego wsi, w planie miejscowym pozostawione w dotychczasowym użytkowaniu i przeznaczenie ich pod zabudowę nastąpi po wypełnieniu się nową zabudową pustych obszarów wskazanych pod zabudowę w uchwalonym planie. Organ podkreślił, że aby nie nastąpiła realizacja infrastruktury technicznej w sposób utrudniający przyszłą zabudowę, tereny te wskazano jako rezerwę, na której ustalono szczególne zasady realizacji infrastruktury technicznej. Zauważył, że nie dokonanie żadnych zmian w przeznaczeniu terenów nie może być ani sprzeczne, ani niezgodne ze studium, bowiem brak zmian w przeznaczeniu terenów umożliwia dokonanie tego w przyszłości. Nakreślony kierunek odpowiednio do możliwości finansowych gminy, odpowiednio do nasycenia zabudową terenów, realizowany może być stopniowo i kwestionowany termin „teren rezerwy zabudowy” to wyraz tej polityki. Zauważył, że gdyby jako przeznaczenie terenu ustalono, że jest to rezerwa pod zabudowę, zapis taki byłby sprzeczny z prawem i argumentacja strony skarżącej byłaby odpowiednia dla takiego przypadku, jednak w omawianej uchwale przeznaczenie terenu jak i zasady zagospodarowania są jednoznacznie określone.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczyć poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia

przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Ustalając w Rozdziale 8 „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy sytemu komunikacji” organ stanowiący Gminy w przypadku dróg wewnętrznych dopuszczonych ustaleniami planu wskazał, że „miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi” (§ 23 ust. 2 pkt 3 lit. „a” uchwały). Zauważyć należy, że zakres zadań i kompetencji organu pełniącego funkcję zarządcy drogi oraz zasady i tryb na jakich ustalana jest lokalizacja i budowa (przebudowa) zjazdu szczegółowo i wyczerpująco zostały określone przez prawodawcę w ustawie o drogach publicznych. Bezsprzecznie więc przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz dopuścił się powtórzeń przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 29 i art. 20 pkt 8 u.d.p.). Powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy w akcie normatywnym niższego rzędu, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (§ 137 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) – zwanej dalej „ZTP”). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 24 ust. 1 pkt 5 uchwały organ de facto nałożył obowiązek odprowadzania ścieków do sieci kanalizacji sanitarnej i jedynie do czasu realizacji tej sieci dopuścił możliwość posiadania przydomowych oczyszczalni ścieków. Tymczasem art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. (w którym to – wbrew twierdzeniu organu – ustawodawca uregulował prawidłowo i wyczerpująco ww. materię) stanowi, że *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych*. Powyższe wskazuje, że przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., naruszył art. 7 Konstytucji RP i dopuścił się nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, wskutek czego nałożone zostały na adresatów norm nieuzasadnione obowiązki.

Kontrola zaskarżonej uchwały wykazała także zasadność zarzutu odnoszącego się do § 28 pkt 42 lit. „a” i § 24 ust. 1 pkt 9 uchwały, przez wprowadzanie do terenu o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy ustalenia szczegółowego, że stanowi one rezerwę terenu pod zabudowę. W tym względzie podnieść należy, że w ramach władztwa planistycznego gmina w planie miejscowym ustala przeznaczenie terenów pod określone funkcje, określa sposób ich zagospodarowania i warunki zabudowy. Według art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określa też obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że przepis powinien być zredagowany zwięźle i syntetycznie oraz tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 5 i § 6 ZTP). W takiej sytuacji, wprowadzenie dla danego terenu ustalenia, że jest to teren rolny z zakazem zabudowy z jednoczesnym szczegółowym ustaleniem, że stanowi on rezerwę na cele zabudowy (tj. dopuszczeniem hipotetycznego przeznaczenia go na cele zabudowy) kłóci się z powyższymi zasadami. Zakwestionowane uregulowania stawia przede wszystkim w niepewnej sytuacji właścicieli działek do których ten zapis się odnosi co do możliwości ich zagospodarowania. Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w odpowiedzi na skargę, że w teście uchwały jasno ustalono przeznaczenie terenów jako rolnych z zakazem zabudowy, skoro w zakwestionowanej skargą przepisie § 28 pkt 42 lit. „a” jako szczegółowe ustalenie dla przedmiotowych terenów wprowadzono rezerwę terenu pod zabudowę, postanawiając, że dla tych terenów obowiązują też odpowiednie przepisy rozdziału 3 i 5, a pozostałe ustalenia zgodnie z odpowiednimi przepisami działu II. Z przedstawionych zapisów nie wynika też ograniczenie na tych terenach zabudowy tylko do infrastruktury technicznej prowadzonej w odległości 4 m wzdłuż linii rozgraniczających. Taka intencja twórców planu przedstawiona w odpowiedzi na skargę, nie została, zdaniem Sądu, w nich wyrażona. Niezależnie od powyższego przesądzające znaczenie ma – co trafnie wskazuje organ nadzoru – że przepis

art. 15 u.p.z.p. nie przewiduje możliwości określenie przeznaczenia terenu jako rezerwy na konkretny cel, tym samym takie określenie w planie jest niedopuszczalne zwłaszcza w przypadku, gdy prowadzi do niejasności i wątpliwości interpretacyjnych w kwestii zasadniczej jaką jest przeznaczenie danego terenu i możliwość jego zagospodarowania.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. z 2012 r. Dz. U., poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.