



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6022

WYROK NR II SA/WR 77/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału II Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 marca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 27 sierpnia 2014 r. nr LXI/519/2014

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

- I. stwierdza nieważność § 22 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie oraz § 27 pkt 43 lit. c; § 23 ust. 1 pkt 5; § 23 ust. 1 pkt 9, § 27 pkt 46 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę”, § 27 pkt 47 lit. a we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę”, § 27 pkt 57 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 58 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 59 lit. a we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 60 lit. a we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę usługową” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie I;**
- III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2014 r. Rada Gminy Świdnicy podjęła uchwałę nr LXI/519/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Komorów w Gminie Świdnica.

Skargę na powyższą uchwałę, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) wniósł Wojewoda Dolnośląski, kwestionując ją w części obejmującej:

- 1) § 22 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie oraz § 27 pkt 43 lit. c – z powodu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej u.p.z.p.) oraz z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – dalej rozporządzenie M.I) w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1981 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 260 – dalej u.d.p);
- 2) § 23 ust. 1 pkt 5 – z powodu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. – dalej u.c.p.g);
- 3) § 23 ust. 1 pkt 9, § 27 pkt 46 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę”, § 27 pkt 47 lit. a we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę”, § 27 pkt 57 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 58 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 59 lit. a fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, § 27 pkt 60 lit. a fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę usługową” – z powodu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Uzasadniając postawione wyżej zarzuty, Wojewoda wskazał, że w § 22 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały ustanowiono zakaz lokalizacji nowych zjazdów na drogę krajową KD-GP. Natomiast w § 27 pkt 43 lit. c, zawierającym szczegółowe ustalenia dla terenu A.4U, zakazano zjazdu z tego terenu do drogi KD-Z. Zdaniem Wojewody, Rada Gminy wprowadzając powyższe zapisy naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu na drogi publiczne, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Argumentując powyższe stanowisko, skarżący podniósł, że ww. akt w sposób szczegółowy określa zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych dla właściciela nieruchomości wynika obowiązek uzyskania zezwolenia zarządcy drogi – w formie decyzji administracyjnej – na lokalizację lub przebudowę zjazdu z nieruchomości na drogę publiczną. Natomiast budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących w związku z budową lub przebudową drogi należy do zarządcy drogi. Organ stwierdził, że z woli ustawodawcy, kwestie lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnej przez zarządcę drogi a nie w procedurze planistycznej w formie aktu prawa miejscowego przez radę gminy. Ustawa o drogach publicznych zawiera odrębną i szczególną względem u.p.z.p regulację, przyznającą kompetencję w tym względzie, na zasadzie wyłączności zarządcy drogi i ustalając, że decyzja administracyjna jest wyłączną formą rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Organ nadzoru zwrócił uwagę na uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia wywodząc, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Źródła ograniczenia tego uznania nie mogą stanowić także przepisy (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Wojewody, związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego skutkowałoby także bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p., co byłoby jednoznaczne z nieuprawnionym przesunięciem kompetencji ustawowych z zarządcy drogi na radę gminy. Reasumując, skarżący stwierdził, że zakres treściowy planu miejscowego określony przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz 4 pkt 9 rozporządzenia M.I, nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada zobowiązana jest do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczonej zakresem zadań i kompetencji innych organów.

Przedstawiając argumentację dla następnego z podniesionych zarzutów, Wojewoda wskazał, że w § 23 ust. 1 pkt 5 uchwały zapisano: „do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków”. Zdaniem skarżącego, powyższym zapisem Rada Gminy Świdnica dopuściła możliwość korzystania ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni tylko w sytuacji, gdy sieć kanalizacji nie jest jeszcze wybudowana. Kwestionując tę regulację podniesiono, że nie jest to zaakceptowana sytuacja, aby w planie miejscowym pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. W ustaleniach dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy, budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, stanowiących element planu (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p), mieszczą się postanowienia co do dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Natomiast ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa obowiązki

spoczywające na właścicielu nieruchomości. Analizując kwestionowany zapis uchwały w kontekście art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., z którego wynika ogólny obowiązek właścicieli nieruchomości przyłączania jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej – chyba, że nieruchomość wyposażona jest w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych – Wojewoda stwierdził, że zapis ten wprowadził jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych objętą powyższą regulacją ustawową (do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej). De facto zatem, Rada wyłączyła możliwość korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej, przyjmując bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w każdym przypadku. Organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Świdnicy, że w przepisie tym nie ustalono zakazu zastosowania przydomowych oczyszczalni ścieków, uznając, że stoją one w sprzeczności z literalną treścią przepisu uchwały. Wojewoda podniósł, że należy przyznać prymat wykładni językowej nad wykładnią funkcjonalną i systemową a przepisy planu miejscowego nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych. Kwestionowane uregulowanie wykracza – zdaniem skarżącego – poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i stanowi w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Powołując się na wyrok NSA z dnia 11 lutego 2011 r. (sygn.akt II OSK 288/10) Wojewoda stwierdził, że zakwestionowane działania gminy zasadne byłby np. gdyby tego typu regulacje wprowadzono na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., ze względu na ochronę środowiska. Powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednak znajdować potwierdzenie w faktach odpowiednio udokumentowanych wskazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania zasad ochrony środowiska. W przypadku niniejszej uchwały, tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej.

W uzasadnieniu trzeciego zarzutu skargi organ nadzoru wyjaśnił, że w § 27 pkt 46–47 i 57–60 zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami A2.R, A3.R, C3R, C4R, C5-1.R – C5-3.R, C6R o przeznaczeniu podstawowym: rolnicze z zakazem zabudowy, wprowadzając także postanowienie, że stanowią one rezerwę terenu pod inne przeznaczenia: zabudowę, zabudowę mieszkaniową i zabudowę usługową. Zdaniem skarżącego, taka regulacja narusza zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 u.p.z.p. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości ustalania rezerw terenu dla jakiegś bliżej nieokreślonej zabudowy czy nawet zabudowy mieszkaniowej lub usługowej. Przepis art. 15 ww. ustawy określając elementy obligatoryjne i fakultatywne planu nie zawiera pojęcia „rezerwy terenu”. Rada gminy nie może stosować w planie miejscowym rozwiązań których u.p.z.p. nie przewiduje, gdyż zobowiązana jest działać w granicach obowiązującego prawa. Takie same zastrzeżenia organ nadzoru odniósł także do § 23 ust. 1 pkt 9 który ujęty został w ustaleniach dotyczących całego obszaru planu w rozdziale 9 zawierającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i w całości dotyczy terenów wskazanych planie jako rezerwa pod zabudowę.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Świdnicy wniósł o jej oddalenie. Odnośnie zapisów wprowadzających zakaz zjazdu z drogi publicznej organ stwierdził, że usunięcie § 22 ust. 1 pkt 1 lit. a nic nie zmieni, gdyż wzdłuż drogi KD-GP nie jest lokalizowany żaden teren przeznaczony pod zagospodarowanie kubaturowe, tym samym nie wystąpi potrzeba urządzania zjazdu z drogi publicznej. Poza tym, przepisy u.d.p. „jednoznacznie to regulują”. Zdaniem organu, odmienna sytuacja występuje w przypadku zapisu § 27 pkt 43 lit. c uchwały. Jest on bowiem wyrazem stosowania § 9 ust. 1 pkt 5 uchwały który brzmi: „(...) przy czym na drodze klasy Z należy dążyć do ograniczenia liczby zjazdów, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę. Organ wyjaśnił, że teren A4.U którego dotyczy kwestionowany przepis, ma szczególne położenie gdyż graniczy z każdej strony z pasem drogowym. Zapis ten wprowadzono aby nie zakłócić ruchu drogowego na drodze powiatowej klasy Z (zbiorcza), wymuszając tym samym obsługę komunikacyjną z dwóch pozostałych dróg publicznych KD-D (klasa dojazdowa), z których odbywa się bezpośrednia obsługa komunikacyjna nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego czasowego dopuszczenia przydomowych oczyszczalni ścieków, Wójt Gminy wyjaśnił, że kwestionowany zapis stanowi wyłącznie o dopuszczeniu innych rozwiązań odprowadzania ścieków, w czasie, gdy nie ma kanalizacji sanitarnej. Przepis ten nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię rozstrzyga jedynie § 34 ust. 1 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie. Stanowi on, że „zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości podłączenia się do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich stosowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na powodzie oraz zalewanie wodami opadowymi”. Wójt argumentował dalej, że art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.c.p.g jest tylko powtórzeniem ww. przepisu rozporządzenia, obowiązującego w obecnym brzmieniu jeszcze przed pojawieniem się u.c.p.g. Przepis w analogicznym brzmieniu zawierał również rozporządzenie w sprawie warunków technicznych z 1994 r. Organ wywodził, że u.c.p.g reguluje

wyłącznie kwestie wymienione w jej art. 1 ust. 1 i nie odnosi się do warunków technicznych. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 dotyczy zaś wyłącznie zasad utrzymywania czystości i porządku w gminie i określa jak mogą być odprowadzane ścieki z nieruchomości. Strona przecina uważa, że zaskarżony przepis uchwały należy oceniać pod kątem zgodności z prawem, przez sprawdzenie, czy nie narusza ona warunków technicznych, tj. przez konfrontację z przywołanym przepisem § 34 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Na obszarze planu nie zachodzą okoliczności wykluczające sytuowanie zbiorników na nieczystości ciekłe więc dopuszczono ich stosowanie podobnie jak przydomowych oczyszczalni ścieków. Skoro § 23 ust. 1 pkt 5 uchwały nie jest sprzeczny z § 34 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, to tym samym, nie może być sprzeczny z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Co do zarzutu kwestionującego zapis „rezerwa terenu pod zabudowę”, w odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że przeznaczenie terenów dla których został on wprowadzony – tereny rolnicze z zakazem zabudowy – jest określone jednoznacznie tak w treści uchwały, jak i na rysunku planu. Natomiast wspomniane dodatkowe ustalenie, powiązane jest z § 23 ust. 1 pkt 9 uchwały, który brzmi: „*na terenach wskazanych w planie jako rezerwa pod zabudowę dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej w graniach tych terenów wyłącznie wzdłuż linii rozgraniczających te tereny w odległości 4 m od nich*”. W związku z powyższym wyjaśniono, że obszary wskazane jako rezerwa terenu to obszary wyznaczone w studium pod zabudowę – jako kierunek rozwoju przestrzennego wsi. W planie miejscowym pozostawione zostały w dotychczasowym użytkowaniu. Aby jednak nie nastąpiła realizacja infrastruktury technicznej w sposób utrudniający przyszłą zabudowę, tereny te wskazano jako rezerwę, na której ustalono szczególne zasady realizacji infrastruktury technicznej. Określony w studium kierunek rozwoju zagospodarowania przestrzennego będzie bowiem realizowany stopniowo, odpowiednio do możliwości finansowych gminy i nasycenia zabudową terenów. Kwestionowany termin „rezerwa terenu” to wyraz tej polityki. Fakt, że w innych planach nie zastosowano takiego rozwiązania nie świadczy o jego niezgodności z planem. Gdyby jako przeznaczenie terenu ustalono, że jest to rezerwa pod zabudowę, to zapis taki byłoby sprzeczny z prawem i argumentacja Wojewody byłaby adekwatna do takiego przypadku. W zaskarżonej uchwale przeznaczenie terenu jak i zasady jego zagospodarowania są jednak jednoznacznie określone.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: u.p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiot zaskarżenia stanowi uchwała Rady Gminy Świdnicy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi na ten akt, sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. W tym względzie należy mieć na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia

ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl). W konsekwencji akt prawa miejscowego sprzeczny z prawem jest nieważny (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej u.s.g.).

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.). Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, 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. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 253-255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. Zważyć przy tym należy, że przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p (dalej rozporządzenie MI).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalone zostały zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia MI, wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zapisów wprowadzających zakazy lokalizowania nowych zjazdów na drogi publiczne, tak jak uczyniono to w przepisie § 22 ust. 1 lit.a tiret trzecie oraz w § 27 pkt 43 lit.c zaskarżonej uchwały. Trafnie w tym względzie podnosi skarżący, że przepisy te wykraczają poza zakres kompetencji udzielony radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p oraz naruszają przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej u.d.p) w zakresie w jakim ustala ona uprawnienia zarządcy drogi do rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu z drogi publicznej, które powinny rozpatrywane tylko i wyłącznie na zasadach w niej określonych. Skład orzekający podziela w całości wywody odnoszące się do powyższej problematyki przedstawione w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. sygn.akt II SA/Wr 859/12 (dostępny w CBOSA nsa.gov.pl), przytoczone w większości w uzasadnieniu skargi. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w ustawie o drogach publicznych określono w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi, w tym m.in. dotyczące budowy lub przebudowy zjazdu oraz, że z art. 29 u.d.p. jasno wynika, że to zarządca drogi uprawniony jest do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o lokalizacji zjazdu. Regulacja ustawy o drogach publicznych stanowiąca regulację szczególną w stosunku do u.p.z.p. wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. W sytuacji zatem, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami określone są na płaszczyźnie ustawowej, nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Trafna jest również uwaga, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmio-

towością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji, należy podzielić prezentowane we wcześniejszych wyrokach stanowisko, że w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. wyroki z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 717/13, II SA/Wr 718/13). Przedstawione wyżej wywody prowadzą do wniosku, że zakwestionowane przepisy uchwały podjęte zostały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz art. 29 u.d.p.

W ocenie Sądu, na uwzględnienie zasługuje także zarzut skargi odnoszący się do § 23 ust. 1 pkt 5 uchwały, w którym Rada Gminy dopuściła stosowanie przez właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze planu szczelnych zbiorników bezodpływowe lub przydomowych oczyszczalni ścieków do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej – a więc w okresie, gdy sieć nie zostanie jeszcze wybudowana. Przepis ten, jak słusznie podnosi skarżący, wprowadza niezgodne z aktem wyższego rzędu czasowe ograniczenie możliwości korzystania przez właścicieli działek z przydomowych oczyszczalni ścieków. Z przepisu art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika tymczasem, 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”. Przytoczone unormowanie jednoznacznie wskazuje, że w przypadku obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, ustawodawca wprowadził alternatywę: – albo istnieje sieć kanalizacyjna – wówczas zasadą jest, że nieruchomość ma być podłączona do tej sieci, a jedyny wyjątek dotyczy takiej sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych – wtedy przyłączenie jej do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, – albo sieć kanalizacyjna nie istnieje i jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona – wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w: a) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych, b) przydomową oczyszczalnię ścieków i oba te urządzenia muszą spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych. W świetle przytoczonej regulacji, w przypadku, gdy właściciel korzysta z przydomowej oczyszczalni ścieków która spełnia wymagania wynikające z przepisów odrębnych, nie jest zobowiązany do podłączenia się do kanalizacji sanitarnej po jej wybudowaniu. W niniejszej sprawie Rada Gminy Świdnicy, wbrew wyraźnym uregulowaniom wprowadzonym w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. mocą zaskarżonego przepisu uchwały, zmieniła – w istocie – tę normę ustawową, wprowadzając dodatkowe ograniczenie możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków. Niedopuszczalna modyfikacja tego przepisu polega, jak trafnie wskazano w skardze, na ograniczeniu czasowym (do czasu wybudowania komunalnej kanalizacji sanitarnej) możliwości korzystania z przydomowej oczyszczalni ścieków, podczas gdy ustawa nie wprowadza takich ograniczeń. W konsekwencji stwierdzić należy, że Rada Gminy wprowadzając przedmiotową regulację w akcie prawa miejscowego, ograniczyła uprawnienia właścicieli działek nie mając do tego umocowania ustawowego, czym naruszyła także art. 7 Konstytucji RP. Naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie odprowadzania ścieków bytowych do przydomowych oczyszczalni ścieków jedynie do czasu realizacji kanalizacji, stanowi zdaniem Sądu, istotne naruszenie prawa.

W tych okolicznościach, należy zgodzić się z Wojewodą, że przepis § 23 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały narusza zasady sporządzania planu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

Kontrola zaskarżonej uchwały wykazała także zasadność zarzutu odnoszącego się do § 27 pkt 46, pkt 47 i pkt 57–60 oraz do 23 ust. 1 pkt 9 uchwały, przez wprowadzanie do terenów o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy ustalenia szczegółowego, że stanowią one rezerwę terenu pod zabudowę – w tym zabudowę mieszkaniową i usługową. 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. Jedną z podstawowych zasad, którą trzeba kierować się przy sporządzaniu projektu planu, jest jasność i czytelność zawartych w jego tekście regulacji. W takiej sytuacji, wprowadzenie dla danego terenu ustalenia, że jest to teren rolny z zakazem zabu-

dowy 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 zakwestionowanych skargą przepisach § 27 jako szczegółowe ustalenie dla przedmiotowych terenów wprowadzono rezerwę terenu pod zabudowę, postanawiając, że dla tych terenów obowiązują też odpowiednie przepisy działu 3 lub rozdziału 3 i 5 (np. pkt 46, pkt 57, pkt 58) a pozostałe ustalenia zgodnie z odpowiednimi przepisami działu II. Natomiast niektóre tereny ustalono jako rezerwę terenu pod zabudowę mieszkaniową lub usługową (pkt 59 i pkt 60), przyjmując pozostałe ustalenia zgodnie z odpowiednimi przepisami działu II. Istotne przy tym jest, że według § 26 ustalenia działu III dotyczą nowej zabudowy, zaś w § 4 uchwały postanowiono, że ustalenia działu II obowiązują o ile ustalenia szczegółowe zawarte w dziale III nie stanowią inaczej. Analiza przytoczonych postanowień planu, zdaniem Sądu wzbudza uzasadnione wątpliwości, co do określonego planem przeznaczenia i zagospodarowania terenów. Przyjęcie z jednej strony, że teren jest rolny z zakazem zabudowy, z drugiej zaś wprowadzenie przepisu szczególnego ustalającego go jako rezerwy pod zabudowę powoduje, że przeznaczenie terenu jest niejasne i musi budzić wątpliwości i niedomówienia w kwestii zasadniczej. 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 określenia 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.

W podsumowaniu powyższych rozważań należało uznać za uzasadnione postawione w skardze zarzuty, gdyż jak zasadnie argumentował to organ nadzoru, zakwestionowane przepisy uchwały – szczegółowo wymienione w pkt I sentencji wyroku – podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu, co wobec treści art. 28 u.p.z.p. prowadzić musiało do stwierdzenia ich nieważności. Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II wynika wprost z art. 152 ww. ustawy. O kosztach orzeczono zaś zgodnie z dyspozycją art. 200 u.p.p.s.a.