



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6030

WYROK NR II SA/WR 163/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis – spr.
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Świdnica
z dnia 26 czerwca 2014 r. nr LVIII/504/2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wieruszów w Gminie Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 21 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 22 ust. 1 pkt 5, § 22 ust. 1 pkt 9 oraz § 26 pkt 21 lit. a zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski zakwestionował uchwałę Rady Gminy Świdnica nr LVIII/504/2014 z 26 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wieruszów w Gminie Świdnica (zwaną dalej **uchwałą**) – w części obejmującej:

I. § 21 ust. 2 pkt 3 lit a),

II. § 22 ust. 1 pkt 5,

III. § 22 ust. 1 pkt 9 oraz § 26 pkt 21 lit. a),

– zarzucając organowi stanowiącemu skonstruowanie:

1. § 21 ust. 2 pkt 3 lit a) uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwanej dalej **ustawą**) oraz § 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), w zw. z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 260, zwanej dalej **udp**);

2. § 22 ust. 1 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.);

3. § 22 ust. 1 pkt 9 oraz § 26 pkt 21 lit. a) uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ustawy.

Skarżący przypomniał, że w dniu 10 marca 2005 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr XXXIV/400/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wieruszów. Zaznaczył przy tym, że według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy (21 października 2010 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała nr LVIII/504/2014 jest właśnie takim planem miejscowym.

I

Stosownie do dyspozycji § 21 ust. 2 pkt 3 lit a) uchwały „miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi”.

Tymczasem udp określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Wedle art. 29 ust. 1, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2). Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4). Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi, jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania w tej kategorii sprawach. Uznaniowy charakter tego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obliżować zarządcy drogi (mieć mocy wiążącej) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy udp stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Ponadto kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej jest rozstrzygana jest

w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Według art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii spraw precyzuje § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Gminy Świdnica, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego, jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Mając na względzie wskazane uwarunkowania prawne, należy stwierdzić, że Rada Gminy Świdnica naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Trudno przy tym nie zauważyć, że przywołany przepis zaskarżonej uchwały, dotyczący uprawnień zarządcy drogi, nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, ale prowadzi także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami, są określone w aktach rangi ustawowej i nie mogą być powtarzane lub modyfikowane w aktach prawa miejscowego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że tego rodzaju praktyka, jako wysoce dezinformująca, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych lub 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 takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

II

W § 22 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada Gminy postanowiła: do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalni ścieków. Według tego fragmentu uchwały nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej Rada Gminy Świdnica dopuściła możliwość korzystania ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie jest jeszcze wybudowana.

Odnosząc się do przytoczonego unormowania, organ nadzoru zauważył, że plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem powinien być zgodny z Konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest więc do zaakceptowania sytuacja, w której w unormowaniach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (II OSK 953/09) „nie jest [...] uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych, a ponieważ jej władztwo planistyczne znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom”.

Unormowanie zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wskazuje, że jednym z elementów miejscowego planu zagospodarowania są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia, co do dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków.

Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tego aktu określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy powinni zapewnić ustawowo określone 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. Z uregulowania ustawy wynika ogólny obowiązek właściciela nieruchomości do przyłączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Gdy zaś budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Należy mieć również na uwadze, że ustawodawca w przytoczonym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał także na wyjątek, w którym właściciel nie ma obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, a wyjątkiem tym jest wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przywołane unormowanie pozostaje w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. UE.L. z 1991 r. Nr 135, poz. 40 ze zm.), która nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek budowy we wszystkich aglomeracjach systemów zbierania ścieków komunalnych. W przypadku, gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 dyrektywy).

W trakcie badania kwestionowanej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności wskazanych fragmentów tego aktu. Ich analiza, w kontekście uregulowań art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzi do wniosku, że przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych związanych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej). Tym samym Rada de facto wyłączyła możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej, przyjmując jednocześnie bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w każdym przypadku. W związku z tym organ nadzoru wystąpił o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 22 ust. 1 pkt 5 uchwały wymogu odprowadzania ścieków komunalnych do sieci kanalizacyjnych z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków.

Zastępca Wójta Gminy Świdnica nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania kwestionowanego postanowienia uchwały, oświadczając, że „w uchwale nr LIV/504 /2014 (pomyłka pisarska we wskazaniu nr uchwały) w § 22 ust. 1 pkt 5 nie ustalono zakazu zastosowania oczyszczalni przydomowych [...]. Ustalenie to nie narusza przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i jest spójne z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy”.

Zdaniem skarżącego wyjaśnienia te są sprzeczne z literalną treścią uchwały. Co do zasady przyjmuje się bowiem pierwszeństwo wykładni językowej przed wykładnią funkcjonalną i systemową. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego omawiane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 22 ust. 1 pkt 5 uchwały stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zauważył, że tego rodzaju działanie gminy byłoby zasadne np. w przypadku regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lutego 2011 r., II OSK 288/10). W takiej sytuacji pozwalał na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska. W takim układzie tego typu unormowanie mogłyby stanowić zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. W myśl również art. 72 ust. 1 Prawa ochrony środowiska w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szcze-

gólnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania kształtowania terenów zieleni. Wskazane przepisy, na zasadzie regulacji szczególnych, mogłyby stanowić podstawę do zastosowania rozwiązań innych niż przewidziane w ustawie i utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co istotne, w ocenie organu nadzoru samo powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednocześnie znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania ochrony środowiska (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 85/14). W przypadku badanego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedur planistycznej.

III

W dziale III skarżonej uchwały, zawierającym przepisy szczegółowe dla po-szczególnych terenów, w § 26 pkt 21 lit. a) zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami B3-1.R oraz B3-2.R. Według tych ustaleń są to tereny o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy. W stosunku do tego terenu Rada Gminy ustaliła dodatkowo, że stanowią one rezerwę terenu pod inne przeznaczenie, czyli zabudowę.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego regulacja ta narusza zasady sporządzenia planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości ustanawiania rezerw terenu pod zabudowę. Elementy obligatoryjne i fakultatywne określa art. 15 ustawy, jednakże w przepisie tym nie występuje „rezerwa terenu”.

Z mocy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina jest uprawniona do ustalania przeznaczenia terenów pod określone funkcje, określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy i dokonuje tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. To uprawnienie gminy – doktrynalnie określane jako władztwo planistyczne – nie oznacza jednak dowolności przyjętych rozwiązań planistycznych. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy musi działać w granicach obowiązującego prawa. Nie może więc stosować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań, których ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje. Na obowiązek działania przez radę gminy w granicach prawa wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym już wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 953/09).

Ponieważ § 22 ust. 1 pkt 9 uchwały odnosi się do terenów wskazanych w planie jako rezerwa terenu pod zabudowę celowy jest wniosek o stwierdzenie nieważności również tego fragmentu uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o oddalenie skargi, niezgadzając się z argumentacją organu nadzoru.

I

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Gmina uznała, że § 22 ust. 2 pkt 3 lit. a) uchwały nie jest sprzeczny z przepisami udp i jest zgodny z jej art. 29 ust. 3 pkt 2. Każdorazowe włączenie do układu dróg publicznych poprzez zjazd wymaga uzgodnienia, zezwolenia na lokalizację i realizację zjazdu. „Włączenie”, o którym mowa w uchwale, jest zjazdem do nieruchomości położonej przy drodze, a działka drogi wewnętrznej jest nieruchomością gruntową według z art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Usunięcie kwestionowanego unormowania nie zmienia merytorycznej zawartości uchwały planu miejscowego.

II

Przyjęty w uchwale przepis, według którego „do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków”, stanowi wyłącznie o dopuszczeniu innych rozwiązań odprowadzenia ścieków, gdy nie ma sieci kanalizacji sanitarnej, a przy tym nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię reguluje § 34 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest powtórzeniem przywołanego przepisu rozporządzenia, obowiązującego w obecnym brzmieniu przed pojawieniem się w obiegu prawnym tej ustawy. Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 1994 r., a więc sprzed wejścia w życie ustawy o czystości i porządku w gminie, zawierał przepis § 34 ust. 1 w brzmieniu: „Zbiorniki na nieczystości ciekłe, doły gnilne i osadniki ścieków mogą być stosowane wyłącznie na działkach nie przyłączonych do zewnętrznej sieci kanalizacyjnej”.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie z 2002 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) sprawę warunków odprowadzenia ścieków traktuje podobnie; unormowanie jest ponownie w § 34 rozdziału 7: „Zbiorniki na nieczy-

stości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich stosowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na powódzie oraz zalewanie wodami opadowymi”.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie reguluje wyłącznie zakres spraw określonych w jej art. 1 ust. 1: „ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy”.

Konsekwencją tego przepisu jest art. 5 ust. 2: „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; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie dotyczy wyłącznie zasad utrzymania czystości i porządku w gminie i określa w jaki sposób mogą być odprowadzone ścieki z nieruchomości. Rozpatrzenie zgodności z prawem kwestionowanego przepisu powinno odnosić się do sprawdzenia czy nie narusza on rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a szczególnie § 34. Na obszarze planu nie zachodzą okoliczności wykluczające sytuowania zbiorników na nieczystości ciekłe, dopuszczono więc ich stosowanie tak jak przydomowych oczyszczalni ścieków. Skoro § 23 ust. 1 pkt 5 uchwały nie jest sprzeczny z § 34 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, to tym samym nie może być sprzeczny z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

III

W sprawie zarzutu trzeciego Gmina podniosła, że na arkuszu B, sporządzonym w skali 1:5000, nie występują tereny, na których dopuszczona jest zabudowa, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 16 ustawy. Występują natomiast tereny B3-1R i B3-2R będące terenami rolniczymi, na których zabudowa jest zakazana.

Skarżący zakwestionował sformułowanie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową”, uznając, że jest to sprzeczne z zasadami sporządzania planów miejscowych określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisach wykonawczych do niej. Podstawową przesłanką do takiego stwierdzenia był fakt, że w tych przepisach nie ma jakichkolwiek unormowań upoważniających do ustalenia „rezerwy terenu”.

Kwestionowane unormowanie dotyczy terenów, które – zgodnie z zasadą sporządzania planów miejscowych – przeznaczone zostały pod tereny rolnicze z zakazem zabudowy. Ustalenie to jest jednoznaczne tak w treści uchwały, jak i na rysunku. Dodatkowe ustalenie w kwestionowanym brzmieniu jest powiązane z przepisem § 22 ust. 1 pkt 9, który brzmi: „9) na terenach wskazanych w planie jako rezerwa terenu pod zabudowę dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej w granicach tych terenów wyłącznie wzdłuż linii rozgraniczających te tereny, w odległości do 4 m od nich”.

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. Przeznaczenie ich pod zabudowę nastąpi po wypełnieniu się nową zabudową pustych obszarów wskazanych pod zabudowę w uchwalonym planie.

By nie nastąpiła realizacja infrastruktury technicznej w sposób utrudniający przyszłą zabudowę, tereny te wskazano jako rezerwę, na której ustalono szczególne zasady realizacji infrastruktury technicznej.

Według § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w studium ustala się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Żaden przepis ani ustawy, ani wspomnianego rozporządzenia nie stanowi nakazu zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym. Decyzja o umożliwieniu zabudowy poprzez uchwalenie planu miejscowego należy do władz gminy, na których ciąży obowiązek w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej. Niedokonanie żadnych zmian w przeznaczeniu terenów nie może być ani sprzeczne, ani niezgodne ze studium – brak zmian w przeznaczeniu terenów umożliwia dokonanie tego w przyszłości. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium jest wyrazem polityki przestrzennej gminy, czyli m.in. określenia kierunków rozwoju zagospodarowania prze-

strzennego. Nakreślony kierunek odpowiednio do możliwości finansowych gminy, odpowiednio do nasycenia zabudową terenów, realizowany może być stopniowo. Kwestionowane sformułowanie „teren rezerwy zabudowy”, to wyraz tej polityki.

Fakt, że w innych planach miejscowych nikt nie zastosował takiego rozwiązania nie świadczy o jego sprzeczności z prawem.

Gdyby jako przeznaczenie terenu ustalono, że jest to rezerwa pod zabudowę, takie unormowanie byłby sprzeczne z prawem, a więc argumentacja skarżącego byłaby odpowiednia dla takiego przypadku. Jednak w zaskarżonej uchwale przeznaczenie terenu jak i zasady zagospodarowania są jednoznacznie określone. Wobec tego zarzut skarżącego w tym zakresie jest bezzasadny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

I

Oceniając uchwałę Rady Gminy Świdnica nr LVIII/504/2014 z 26 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wieruszów – w części objętej skargą Wojewody Dolnośląskiego – według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), Sąd uznał zasadność zarzutów ujętych w piśmie procesowym organu nadzoru.

II

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczyć poza jakiekolwiek 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 ustawy). Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym).

III

Ustalając w rozdziale 8 „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji” organ stanowiący Gminy w przypadku dróg wewnętrznych dopuszczonych ustaleniami planu wskazał, że „miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi” (§ 21 ust. 2 pkt 3 lit. a) uchwały].

Przepis § 21 ust. 2 pkt 3 lit. a) uchwały został skonstruowany z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zw. z art. 29 udp.

Należy zauważyć, 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. Bezspornie więc przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz dopuścił się powtórzeń przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 29 i art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych). 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.). 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 okolicznościach rozpoznawanego przypadku należy podzielić pogląd i mające go wesprzeć argumenty judykatury, która konsekwentnie krytykuje powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych według konstytucyjnej gradacji źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prawodawcy miejscowego może bowiem prowadzić do niewłaściwej, a niejednokrotnie

sprzecznej z intencjami ustawodawcy, wykładni. Trzeba bowiem pamiętać, że interpretacji konkretnego unormowania należy dokonywać w kontekście aktu, w którym przepis został zamieszczony, uwzględniając zasady ogólne aktu, cel jego podjęcia i przypisane mu zadania.

Nie można przy tym pominąć uwagi, że w odpowiedzi na skargę (s. 1) Gmina błędnie wskazała § 23 ust. 2 pkt 3 lit a) zamiast § 21 ust. 2 pkt 3 lit. a) uchwały.

IV

W § 22 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (w którym – wbrew twierdzeniu organu – ustawodawca prawidłowo i wyczerpująco wspomnianą 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. Przywołane unormowania wskazują, że przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, 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.

Trafnie zatem skarżący wywiódł, że § 22 ust. 1 pkt 5 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

V

Kontrola zaskarżonej uchwały wykazała także zasadność zarzutu odnoszącego się do § 22 ust. 1 pkt 9 i § 26 pkt 21 lit. a) uchwały, jako unormowań wydanych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ustawy, co nastąpiło przez wprowadzanie na teren o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy ustalenia szczegółowego, że stanowi on rezerwę terenu pod zabudowę. W tym względzie należy podnieść, że w granicach 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 ustawy, 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 zasad techniki prawodawczej). 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 przywołanymi zasadami. Zakwestionowane uregulowania stawia przede wszystkim w niepewnej sytuacji właścicieli działek, do których takie postanowienie 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 zakwestionowanym skargą przepisie § 26 pkt 21 lit. a) uchwały, jako szczegółowe ustalenie dla tych 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 regulacji 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 tego przesądzające znaczenie ma okoliczność – na co trafnie wskazał organ nadzoru – że przepis art. 15 ustawy 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.

VI

Z tych względów – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji.