



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 marca 2016 r.

Poz. 1398

WYROK NR II SA/WR 563/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Świdnica
z dnia 29 stycznia 2015 r. nr V/26/2015

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zawiszów, gmina Świdnica

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr V/26/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zawiszów, gmina Świdnica.

Na powyższą uchwałę, wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wywiódł Wojewoda Dolnośląski, który wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości. Skarżący zarzucił Radzie Gminy Świdnica podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 – dalej u.p.z.p.), § 4 pkt 8 i 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 – rozporządzenia) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Nadto względem § 2 ust. 10 pkt. 5 lit b uchwały poczyniono zarzut istotnego 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 (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.).

Uzasadniając żądania skargi podano, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada dla terenów oznaczonych symbolem M/U nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zaś dla terenów oznaczonych symbolem MN zasady scalania i podziału zostały określone w sposób niewyczerpujący. Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

W § 2 ust. 8 uchwały Rada ustaliła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Zgodnie z § 2 ust. 8 pkt 1 uchwały „dla projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ustala się podział uwzględniający następujące kryteria: zapewniony zostanie bezpośredni dostęp do drogi, minimalna powierzchnia działki budowlanej powstałej w wyniku wtórnego podziału nieruchomości nie może być mniejsza niż 800 m², szerokość frontu działki przylegającej do drogi publicznej nie może być mniejsza niż 18 m. Zgodnie zaś z § 2 ust. 8 pkt 2 uchwały dla zabudowy usługowej wielkość i forma działki wynikać będzie z potrzeb inwestora”.

Przywołując zapis uchwały skarżący uznał, iż wynika z niego, że Rada nie uregulowała wyczerpująco kwestii dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla wszystkich przeznaczeń terenu przewidzianych w uchwale. Dla terenów oznaczonych symbolem M/U (tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej nieuciążliwej) nie ustalono w ogóle szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zaś dla terenów oznaczonych symbolem MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) Rada nie określiła kąta położenia granic działek w stosunku o pasa drogowego. Natomiast art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo w zależności od potrzeb w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.). Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wojewoda Dolnośląski wskazał dalej na art. 15 ust. 1 u.p.z.p. obligujący wójta gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces

scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc przywołane przepisy do oprotestowanej uchwały skarżący podał, że w tekście przedmiotowego planu Rada nie zawarła zapisów dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości spełniających wymagania z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla wszystkich terenów objętych granicami przedmiotowego planu. Dodatkowo konieczność zawarcia w treści uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wynika z przeznaczenia nieruchomości znajdujących się w granicach planu jako terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Zauważono także, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Oceniając charakter wskazanego przez skarżącego mankamentu uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Stanowisko poparto w skardze poglądami zawartymi w komentarzach i wyrokach sądów administracyjnych.

Kontynuując zarzuty względem § 2 ust. 8 pkt 1 uchwały zauważono, iż Rada Gminy Świdnica ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału posłużyła się pojęciem „działka budowlanej”. Tymczasem „działka budowlana” została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. gdzie określono ją jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z kolei pojęcie „działka gruntu” została określona w art. 4 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jako niepodzielona ciągle część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Porównując definicje skarżący podał, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Standardy zapisywania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do problematyki, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zostały podane w § 4 pkt 8 rozporządzenia, gdzie wskazano, że: „(...) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego; (...)”.

W oparciu o wskazane przepisy skarżący wywiódł, iż ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Gminy zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych, zatem § 2 ust. 8 pkt 1 uchwały we fragmencie: „budowlanej” narusza prawo.

W dalszej części skargi wskazano na pominięcie obligatoryjnego elementu planu w postaci określenia minimalnej ilości miejsc parkingowych. Wskazano mianowicie na art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca prze-

znaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: 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.

Tymczasem rada nie określiła ilości miejsc parkingowych, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji, dla terenów oznaczonych symbolami: M/U (podstawowe przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa, przeznaczenie uzupełniające – zabudowa usługowa nieuciążliwa), RU (podstawowe przeznaczenie terenu – zabudowa związana z obsługą produkcji w gospodarstwach rolnych, przeznaczenie uzupełniające – zabudowa mieszkaniowa), P/U (podstawowe przeznaczenie terenu – zabudowa produkcyjna, usługowa i magazynowa). Dla terenu oznaczonego symbolem RU Rada w ogóle nie uregulowała kwestii minimalnej liczby miejsc do parkowania. Natomiast w stosunku dla terenów oznaczonych symbolami M/U i P/U unormowała powyższe zagadnienie, ale w sposób fragmentaryczny.

Zgodnie z § 2 ust. 6 pkt 1 lit. f uchwały „na działkach usługowych liczba miejsc postojowych warunkowana będzie rodzajem usługi i powinna być określona indywidualnie, nie mniej niż 5 miejsc” (dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem M/U). Zgodnie z § 2 ust. 6 pkt 3 lit. c uchwały „w zagospodarowaniu działek należy zapewnić odpowiednią liczbę miejsc postojowych dla samochodów użytkowników stałych i przebywających czasowo, w tym również dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne, stosownie do potrzeb wynikających z przeznaczenia terenu. Część miejsc postojowych należy zrealizować jako ogólnodostępne” (dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem P/U). Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego użyty w rozporządzeniu zwrot „w szczególności” oznacza, że w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje na danym terenie zabudowę mieszkaniową to minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ustalić w sposób wskazany w rozporządzeniu, czyli ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań, gdy zaś projektowana jest zabudowa usługowa i produkcyjna minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ustalić w stosunku do ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Nawet zakładając, że przepisy rozporządzenia wskazują tylko przykładowy sposób regulacji zagadnienia miejsc parkingowych w tekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i rada gminy może uregulować te kwestie w sposób odmienny, dostosowany do konkretnego stanu faktycznego, to brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie budzi wątpliwości. W planie miejscowym określa się obowiązково minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji.

Wskazując na zapis § 2 ust. 1 lit d uchwały, gdzie dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem M/U ustalono podstawowe przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa, przeznaczenie uzupełniające – zabudowa usługowa nieuciążliwa, skarżący podał, że Rada ustaliła minimalną liczbę miejsc do parkowania wyłącznie dla przeznaczenia uzupełniającego (w sposób odmienny niż przewiduje rozporządzenie). Dla przeznaczenia podstawowego rada nie określiła więc obligatoryjnego wymaganego ustawą wskaźnika, zaś przeznaczenie uzupełniające nie może być realizowane samodzielnie. Opisując tereny oznaczone P/U, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, użyte przez Radę zwroty niedookreślone „odpowiednią liczbę miejsc postojowych” i „stosownie do potrzeb” decydują że i w przypadku tego przeznaczenia Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. Redakcja § 2 ust. 6 pkt 3 lit. c uchwały powoduje całkowitą dowolność przy ustalaniu liczby miejsc postojowych, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Odwołując się do opisanej sytuacji skarżący wywiódł, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę nie uregulowała dla terenów w ramach oznaczenia symbolem P/U, M/U, MN i RU wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Dla terenów oznaczonych symbolami P/U, M/U, MN i RU Rada niewątpliwie nie określiła minimalnej ilości miejsc parkingowych, zaś dla terenów oznaczonych symbolami M/U i MN szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości. Zatem zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów jakimi są określenie obowiązkowego parametru (minimalna ilość miejsc parkingowych) oraz szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości dla większości z podstawowych przeznaczeń terenu objętego granicami planu, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały. Nadto podano, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w zakresie ustalenia przeznaczenia P/U, M/U, MN i RU z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych przeznaczeń spowodowałoby zmianę intencji Rady Gminy Świdnica oraz brak możliwości jej

prawidłowego wykonania. Zatem zasadne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, pomimo że w części odnoszącej się do przeznaczeń R, WS, ZL, ZI, ZN, KD-Z, KD-L, KD-D, KDW nie narusza ona prawa.

Na koniec skarżący uznał, że zapis § 2 ust. 10 pkt. 5 lit b uchwały został podjęty z naruszeniem prawa. W § 2 ust. 10 pkt. 5 lit b uchwały Rada Gminy zapisała: „odprowadzanie ścieków bytowych i komunalnych do systemu projektowanej kanalizacji zakończonej oczyszczalnią ścieków”. Zgodnie z treścią cytowanego fragmentu uchwały nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej. Rada Gminy Świdnica dopuściła możliwość korzystania z innych rozwiązań wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie jest jeszcze wybudowana.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej zapisu uchwały skarżący zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni 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. Ze wskazanych regulacji wynika ogólny obowiązek właściciela nieruchomości do przyłączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Natomiast, gdy 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.

Wojewoda Dolnośląski poddając w wątpliwość legalności wskazanego fragmentu uchwały, uznał, że jego analiza w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych związanych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (w okresie przejściowym). 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. Zatem uregulowanie to wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 2 ust. 10 pkt. 5 lit b stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi. W piśmie procesowym odniesiono się do poszczególnych zarzutów skargi i podano, że dla terenów innych niż P/U nie ustalono kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego, ponieważ dla terenów: MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, M/U - zabudowa mieszkaniowa i usługowa nieuciążliwa oraz RU – obsługa produkcji w gospodarstwach rolnych, są to tereny zabudowane lub dokonano wcześniej podziałów zgodnie z obowiązującym uprzednio planem. W tekście uchwały § 2 ust. 8 użyto określenia „działki budowlane – jako zgodnego z definicją zawartą w art. 2 ust. 12 u.p.z.p., działki te zgodnie z ustaleniami planu miejscowego przeznaczone są pod zabudowę. Ponadto zgodnie z art. 12a, ust. 1 ustawy o drogach publicznych (zmiana ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, z dnia 23 października 2013 r., poz. 1446); „Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zwanym dalej „kartą parkingową”:

a) na drogach publicznych;

- b) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- c) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Zawiszowie dotyczy terenów przeznaczonych pod realizację inwestycji o charakterze produkcyjno-usługowym, charakteryzujących się ograniczonym dostępem do poszczególnych działek. Możliwy jest wyłącznie wjazd kontrolowany dla pracowników, ewentualnie interesantów. W obszarze objętym planem nie występują strefy zamieszkania, a także strefy ruchu w związku z powyższym odstąpiono od ustalenia ilości miejsc na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o których mowa w art. 15, ust. 2, pkt 6 u.p.z.p.

Odnosnie zarzutu skargi związanej z zagadnieniem odprowadzania ścieków bytowych podano, że w § 2 ust. 10 pkt 4 uchwały „ustala się modernizację i rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie – budowy systemu kanalizacji sanitarnej zakończonej oczyszczalnią ścieków”. Natomiast § 2, ust. 10, pkt 5 – zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, lit. b zawiera następujące ustalenia: „odprowadzanie ścieków bytowych i komunalnych do systemu projektowanej kanalizacji zakończonej oczyszczalnią ścieków, w okresie przejściowym możliwe są rozwiązania lokalne”. Z powyższych ustaleń, zdaniem autora odpowiedzi na skargę, nie wynika, że winna być to komunalna oczyszczalnia ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 drugiego powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do art. 147 § 1 ww. ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Świdnica z dnia 19 stycznia 2015 r., nr V/26/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zawiszów, gmina Świdnica.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od przypomnienia, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja planistyczna nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wskazać należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co

oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Przechodząc do omówienia zasadności poszczególnych zarzutów w pierwszej kolejności zgodzić się należy z organem nadzoru, iż najdalej idącym zarzutem postawionym w niniejszej skardze jest zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu przez nieustalenie dla terenów oznaczonych symbolem M/U zasad podziału i scalania nieruchomości oraz określenia tych zasad dla terenów oznaczonych symbolem MN w sposób niewystarczający, co musi pociągnąć za sobą na zasadzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność całego planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Tymczasem w realiach niniejszej sprawy mimo wskazania w § 2 ust. 8 uchwały przedmiotowych zasad, co wynika z części tekstowej planu, nie obejmują one terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Nie bez znaczenia pozostaje podniesiona w skardze okoliczność, że fakt przeznaczenia danego terenu pod konkretnego rodzaju zabudowę nie daje pewności, co do ewentualnych zamiarów podziału czy scalania tych nieruchomości, zatem kwestia ta niewątpliwie winna znaleźć odzwierciedlenia w zapisach planu.

Twierdzenia gminnego prawodawcy zamieszczone w odpowiedzi na skargę sprowadzają się do przyjęcia, że w planie w stosunku do wskazanych nieruchomości nie ustanowiono zasad podziału i scalania bowiem są to tereny zabudowane lub dokonano wcześniej podziałów zgodnie z obowiązującym uprzednio planem. W ocenie Sądu w składzie orzekającym oczywiste jest, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc, możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Uwaga ta odnosi się również do art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Z brzmienia zacytowanego przepisu – odczytywanego łącznie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury wynika zatem, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w tym w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W okolicznościach niniejszej sprawy wymóg wynikający ze wskazanych przepisów musi być jednak spełniony. Mimo wskazania w odpowiedzi na skargę, że podziałów dokonano na podstawie uprzednio obowiązującego planu, z zapisów planu nie wynika jednak aby ewentualność podziału czy scalania działek została wykluczona z tej przyczyny, że konkretny teren został poddany takim zabiegom. Innymi słowy aby zwolnić się z konieczności zamieszczania w planie zapisów związanych z podziałem i scalaniem nieruchomości należało okoliczność taką zasygnalizować w jego zapisach. Wobec braku takich zapisów jako niezasadne należy uznać, podniesione zresztą na etapie zaskarżenia uchwały twierdzenie, że teren objęty uchwałą został już poddany podziałom i scalaniu.

Pośród zapisów związanych z podziałem i scalaniem nieruchomości zamieszczony został w skardze zakwestionowany zapis wskazujący na objęcie procedurą „scaleniuowo-podziałową” wyłącznie działek budowlanych wbrew zapisowi art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazującego na działki powstałe w wyniku podziału i scalania nieruchomości. Przedmiotem orzekania przez tut. Sąd niejednokrotnie poddane zostało przedmiotowe zagadnienie, co zresztą zauważył w piśmie procesowym skarżący. Podzielając zasadność podniesionego zarzutu skargi, wobec ugruntowanego już orzecznictwa dostępnego na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl, nie można uznać słuszności stanowiska zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę, że określenia „działki budowlane” użyto zgodnie z u.p.z.p., ponieważ są to działki przeznaczone pod zabudowę. Operując nomenklaturą przyjętą przy sporządzaniu planów niewątpliwie niemożliwe było określenie objętych zapisami planu nieruchomości wyłącznie jako działki budowlane.

Przyjdzie podzielić także zarzuty skargi związane z naruszeniem zasad sporządzenia planu przez nieustalenie dla terenów RU i niekompletne ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami MU i P/U jednego z parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. tj. minimalnej ilości miejsc postojowych. Wskazać należy, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc, możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Uwaga ta odnosi się również do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 2) maksymalną

i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 3) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 4) maksymalną wysokość zabudowy, 5) minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz 6) linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z brzmienia zacytowanej normy wynika zatem wprost, że minimalna liczba miejsc parkingowych stanowi element, który powinien być określony w planie obok wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Niewątpliwie wymóg ten musi być spełniony w sytuacji, gdy plan dotyczy terenów przeznaczonych dopiero do zabudowy lub też przewiduje zmianę sposobu zabudowy. W niniejszej sprawie w odpowiedzi na skargę podaje się, że miejsca parkingowe wyznacza organ właściwy do zarządzania ruchem, natomiast plan miejscowy dotyczy terenów przeznaczonych pod realizację inwestycji produkcyjnych, gdzie planuje się wjazd kontrolowany.

Zauważyć jednak należy, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z sytuacją, gdzie nie istnieje konieczność podawania w zapisach planu minimalnej ilości miejsc parkingowych. Skoro w realiach sprawy gminny prawodawca podjął się już dokonywania regulacji związanych z tym zagadnieniem winny być one dokonane w sposób zgodny z prawem tj. winny zawierać kompletne jednoznaczne i czytelne zapisy. W zapisach skarżonej uchwały pominięto kwestię miejsc parkingowych m.in. dla funkcji usługowej, jednocześnie z zapisów planu nie wynika tego rodzaju ograniczenie, które miałoby wpływ na wykluczenie możliwości, czy ograniczenie parkowania właśnie z uwagi na rodzaj dopuszczonych usług. Z drugiej zaś strony w stosunku do terenów gdzie analizowano zagadnienie ilości miejsc parkingowych zapisy planu należy uznać za niekompletne. Należy więc zgodzić się z Wojewodą, że doszło do naruszenia zasad uchwalania planu przez niekompletne określenie ilości miejsc parkingowych.

Sąd podzielił również ocenę Wojewody Dolnośląskiego dotyczącą istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zapisach § 2 ust. 10 pkt 5 lit b zaskarżonej uchwały. Rada Gminy Świdnica przyjęła, że na obszarze objętym planem odprowadzanie ścieków bytowych odbywa się do projektowanej sieci kanalizacyjnej zakończonej oczyszczalnią ścieków. W okresie przejściowym możliwe są rozwiązania lokalne. Wojewoda Dolnośląski słusznie zauważył, że niniejszy przepis w uchwalonym brzmieniu wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz stanowi modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. Zgodnie z jego brzmieniem właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do utrzymania czystości i porządku m.in. przez odprowadzanie ścieków do kanalizacji. Rozwiązania lokalne dopuszczono wyłącznie w tzw. „okresie przejściowym”. Z powyższej regulacji wynika ustanowiony przez prawodawcę obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Jednakże nie ma on charakteru bezwzględnie obowiązującego. Od obowiązku tego zwalnia okoliczność, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Poza tym w sytuacji, w której budowa sieci kanalizacyjnej jest nieuzasadniona z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, istnieje obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Tymczasem z literalnego brzmienia kwestionowanych zapisów uchwały wynika, że Rada Gminy Świdnica wyłączyła w istocie możliwość sytuowania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, dopuszczając ich funkcjonowanie wyłącznie w tzw. okresie przejściowym. Bezspornie wykładnia niniejszych przepisów prowadzi do konstatacji, że w sytuacji gdy sieć kanalizacyjna zostanie wybudowana niedopuszczalne będzie korzystanie ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

W rezultacie organ stanowiący gminy wbrew postanowieniom przywołanej ustawy uniemożliwił korzystanie z przydomowych oczyszczalni ścieków, co też stanowi istotne naruszenie regulacji ustawowej, a w konsekwencji uchybienie zasadom sporządzania miejscowego planu zagospodarowania. Działanie takie jest nadto nie do pogodzenia z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że gmina wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne z jednej strony ma zagwarantowaną samodzielność, która podlega ochronie, ale z drugiej strony granicą tejże samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co w procedurze planistycznej przejawia się tym, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji. Skarżącemu przyznano zgodnie z art. 200 u.p.p.s.a. zwrot kosztów zastępstwa procesowego.