



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6028

### WYROK NR II SA/WR 201/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

– Andrzej Wawrzyniak

Sędzia WSA

– Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA

– Alicja Palus (sprawozdawca)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 11 lipca 2014 r. nr LIX/511/2014

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

- I. stwierdza nieważność § 24 ust. 1 pkt 7, § 24 ust. 1 pkt 10, § 28 pkt 58 lit. b, pkt 59 lit. a, pkt 60 lit. b, pkt 61 lit. a, pkt 62 lit. a, pkt 88 lit. a, pkt 89 lit. b, pkt 90 lit. b zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że w zakresie opisanym w punkcie I zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 11 lipca 2014 r. nr LIX/511/2014 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 4 ust 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XXXIV/410/2005 Rady Gminy Świdnica z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bojanice, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świdnica zatwierdzonego uchwałą nr LV/468/2009 Rady Gminy Świdnica z dnia 4 grudnia 2009 r., Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bojanice w Gminie Świdnica.

W poszczególnych działach uchwalonego aktu planistycznego zawarte zostały: przepisy ogólne (dział I), przepisy dla całego obszaru planu (dział II), przepisy szczegółowe dla terenów (dział III) i przepisy końcowe (dział IV).

W uzasadnieniu uchwały przedstawiono przebieg procedury planistycznej i stwierdzono m.in., że przedmiotowy plan miejscowy optymalnie i kompleksowo rozwiązuje problemy zabudowy i zagospodarowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, problemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Uchwała została w dniu 21 lipca 2015 r. przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie ustawowym, określonym w powołanej na wstępie ustawie o samorządzie gminnym nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego.

Uznając, że konkretne zapisy uchwały naruszają prawo Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanej i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) – skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w której wniósł o stwierdzenie nieważności § 24 ust. 1 pkt 7 oraz § 24 ust. 1 pkt 10, § 28 pkt 58 lit. b, pkt 59 lit. a, pkt 60 lit. b, pkt 61 lit. a, pkt 62 lit. a, pkt 88 lit. a, pkt 89 lit. b i pkt 90 lit. b opisanej we wstępie uchwały. Jednocześnie w petitum skargi Wojewoda Dolnośląski zarzucił podjęcie § 24 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2, pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) oraz podjęcie § 24 ust. 1 pkt 10, § 28 pkt 58 lit. b, pkt 59 lit. a, pkt 60 lit. b, pkt 61 lit. a, pkt 62 lit. a, pkt 88 lit. a, pkt 89 lit. b i pkt 90 lit. b tej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzednio powoływanej.

Uzasadniając skargę Wojewoda Dolnośląski na wstępie wyjaśnił, że wobec podjęcia przez Radę Gminy Świdnica uchwały intencyjnej w dniu 10 marca 2005 r. do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie miał przepis art. 4 ust. 2 powołanej wcześniej ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 21 października 2010 r.) stosuje się przepisy dotychczasowe.

Następnie skarżący organ nadzoru wskazał na treść kwestionowanego § 24 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, że do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie 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 ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie jest jeszcze wybudowana.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi tym samym część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem pozostawać powinien w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miej-

scowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, iż mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest więc do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami.

Ponadto wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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, natomiast ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku 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. Z powyższego uregulowania ustawy 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. 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).

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego analiza wskazanych wyżej fragmentów uchwały w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uprawnia do stwierdzenia, że przedmiotowy 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 powyższym, organ nadzoru zwrócił się w toku postępowania nadzorczego o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 24 ust. 1 pkt. 7 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 zapisu uchwały. Oświadczył, że: „w uchwale nr LIX/519/2014 (błąd w numerze uchwały) w § 24 ust. 1 pkt. 7 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.”

W ocenie skarżącego organu te wyjaśnienia stoją w sprzeczności z literalną treścią uchwały, bowiem co do zasady przyjmuje się pierwszeństwo wykładni językowej przed wykładnią funkcjonalną i systemową a zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego omawiane uregulowania uchwały wykraczają 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 § 24 ust. 1 pkt. 7 stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo – analizując w uzasadnieniu problem związany z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków – organ nadzoru zwrócił uwagę, że tego typu działania gminy zasadne byłyby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska. W takim przypadku pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska. W myśl art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zmianami) 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 szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni. Wskazane przepisy na zasadzie regulacji szczególnych mogłyby stanowić podstawę do zastosowania rozwiązań innych niż przewidziane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z tym, że w ocenie organu nadzoru powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania ochrony środowiska a w przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej. Uzasadniając wniosek kasacyjny dotyczący zapisów § 28 pkt 58 lit. b, pkt 59 lit. a, pkt 60 lit. b, pkt 61 lit. a, pkt 62 lit. a, pkt 88 lit. a, pkt 89 lit. b oraz pkt 90 lit. b zaskarżonej uchwały, w których zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolem R, skarżący organ nadzoru wyjaśnił, że zgodnie z tymi ustaleniami są to tereny o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy. W stosunku dla tych terenów Rada Gminy ustaliła dodatkowo, że stanowią one rezerwę terenu pod inne przeznaczenie, czyli zabudowę. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego powyższa regulacja narusza zasady sporządzenia planu, bowiem ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości ustanawiania rezerw terenu pod zabudowę. Jednocześnie skarżący organ nadzoru wskazał, że stosownie do 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 i nie może więc stosować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań, których ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.

W zakończeniu uzasadnienia organ nadzoru wyjaśnił, że ponieważ § 24 ust. 1 pkt 10 uchwały w całości 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 przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 24 marca 2015 r. Gmina Świdnica wniosła o oddalenie skargi, odnosząc się w szczególności do poszczególnych jej wniosków i twierdzeń.

Uzasadniając wniosek o oddalenie skargi wyjaśniła m.in., że kwestionowany w skardze zapis stanowi wyłącznie o dopuszczeniu innych rozwiązań odprowadzania ścieków, gdy nie ma sieci kanalizacji sanitarnej i nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię rozstrzyga przepis § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest – jak wskazała gmina – powtórzeniem powołanego powyżej przepisu rozporządzenia, obowiązującego w obecnym brzmieniu. Ponadto przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy dotyczy wyłącznie zasad utrzymania czystości i porządku w gminie i określa w jaki sposób mogą być odprowadzone ścieki z nieruchomości.

Zdaniem Gminy Świdnica rozpatrzenie zgodności z prawem kwestionowanego w skardze zapisu planistycznego powinno polegać na sprawdzeniu, czy nie narusza on rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania, a szczególnie przepisu § 34.

Na obszarze objętym ustaleniami planistycznymi nie zachodzą okoliczności wykluczające sytuowanie zbiorników na nieczystości ciekłe, zatem dopuszczono ich stosowanie tak jak przydomowych oczyszczalni ścieków.

Natomiast odnosząc się do zarzutu dotyczącego ustalenia „rezerwy terenu” w odpowiedzi na skargę wskazano, że kwestionowane zapisy dotyczą terenów, które zgodnie z zasadą sporządzania planów miejscowych określoną w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczone zostały na użytkowanie rolnicze z ustaleniem zakazu zabudowy, a ustalenie to jest jednoznaczne w treści uchwały i na rysunku planu. Obszary wskazane jako rezerwa terenu to obszary wyznaczone w studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, które stanowią kierunek rozwoju przestrzennego wsi, a w planie miejscowym pozostawione w dotychczasowym użytkowaniu. Przeznaczenie ich pod zabudowę nastąpi po wypełnieniu się nową zabudową niezainwestowanych obszarów wskazanych pod zabudowę w uchwale planistycznej. Tereny te wskazano jako rezerwę, ustalając dla nich szczególne zasady realizacji infrastruktury technicznej po to, by jej realizacja nie nastąpiła w sposób utrudniający przyszłą zabudowę.

W zakończeniu odpowiedzi na skargę Gmina Świdnica odwołała się do przepisu § 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, 1233) oraz art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiących – odpowiednio – o funkcji studium jako aktu, w którym ustala się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów i którego treść jest wyrazem polityki przestrzennej gminy.

Zdaniem Gminy Świdnica w zaskarżonej uchwale przeznaczenie terenu i zasady zagospodarowania są jednoznacznie określone.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 30 kwietnia 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniosła o uwzględnienie skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 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.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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 taki akt, sąd administracyjny ocenia przede wszystkim, 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 konstytucyjnej zasady praworządności.

tucznych 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 obowiązki, 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalone zostały zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W ocenie Sądu, na uwzględnienie zasługuje także zarzut skargi odnoszący się do § 24 ust. 1 pkt 7 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mocą zaskarżonego przepisu uchwały, zmieniła – w istocie – tę normę ustawową, wprowadzając dodatkowe ograni-

czenie 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 § 24 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały narusza zasady sporządzenia 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 § 24 ust. 1 pkt 10, § 28 pkt 58 lit. b, pkt 59 lit. a, pkt 60 lit. b, pkt 61 lit. a, pkt 62 lit. a, pkt 88 lit. a, pkt 89 lit. b oraz pkt 90 lit. b zaskarżonej uchwały, przez wprowadzanie do terenów o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy ustalenia szczegółowego, że stanowią one rezerwę terenu pod zabudowę. W tym względzie podnieść należy, że w ramach władztwa planistycznego gmina w planie miejscowym ustala przeznaczenie terenów pod określone funkcje, określa sposób ich zagospodarowania i warunki zabudowy. Według art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określa też obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania. 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 zabudowy z jednoczesnym szczegółowym ustaleniem, że stanowi on rezerwę na cele zabudowy tj. dopuszczeniem hipotetycznego przeznaczenia go na cele zabudowy) koliduje z powyższymi zasadami. Zakwestionowane uregulowania stawiają 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 § 28 jako szczegółowe ustalenie dla przedmiotowych terenów wprowadzono rezerwę terenu pod zabudowę postanawiając, że dla tych terenów przyjmuje się pozostałe ustalenia zgodnie z odpowiednimi przepisami działu II.

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 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 jak przyjęto w kwestionowanym w skardze zapisie § 24 ust. 1 pkt 10 zaskarżonej uchwały. Niezależnie od powyższego przesądzające znaczenie ma - co trafnie wskazuje organ nadzoru - że przepis art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności 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 sporządzenia planu, co wobec treści art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzić musiało do stwierdzenia ich nieważności. Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 tej samej regulacji.