



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6185

WYROK NR II SA/WR 237/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 maja 2015r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 11 lipca 2014 r. nr LIX/512/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokrzeszów,
z wyłączeniem północnego obszaru, w Gminie Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 23 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarty, § 24 ust. 1 pkt 5, § 28 pkt 88 lit. a, pkt 107 lit. b, pkt 108 lit. a i pkt 113 lit. b zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świdnicy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Świdnica nr LIX/512/2014 z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokreszów w Gminie Świdnica wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 23 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte, § 24 ust. 1 pkt 5, § 28 pkt 88 lit. a, pkt 107 lit. a, pkt 108 lit. a oraz pkt 113 lit. b.

Skarżący zarzucił, że:

- § 23 ust. 1 pkt. 1 lit a tiret czwarte uchwały został podjęty 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 z późn. zm., dalej u.p.z.p.) 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 związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260),
- § 24 ust. 1 pkt. 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.),
- § 28 pkt 88 lit. a, pkt 107 lit. a, pkt 108 lit. a oraz pkt 113 lit. b uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski w pierwszej kolejności podał, że w dniu 10 marca 2005 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr XXXIV/406/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokreszów. Zgodnie z 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. z 2010 r. 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 (czyli 21 października 2010 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe. Takim właśnie planem jest zaskarżona uchwała.

Dalej organ wyjaśnił, że w § 23 ust. 1 pkt. 1 lit a tiret czwarte uchwały Rada Gminy Świdnica ustanowiła zakaz lokalizacji nowych zjazdów do drogi KD - GP (droga krajowa). Zdaniem Wojewody podejmując niniejszy przepis 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. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, 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 tej ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy). Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy, 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 o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia, jak również 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 ustawy o drogach publicznych stanowią bowiem regulację szczególną w stosunku do postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania.

Kolejno organ nadzoru wskazał, że w § 24 ust. 1 pkt. 5 uchwały Rada Gminy zapisała, że do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków. Z regulacji tej wynika, że nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej, a możliwość korzystania ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków dopuszczono wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie jest jeszcze wybudowana.

Organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności niniejszego fragmentu uchwały wywodząc, że jego analiza w kontekście brzmienia 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 powyższym, organ nadzoru zwrócił się o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 24 ust. 1 pkt. 5 uchwały niniejszego wymogu. W odpowiedzi Wójt Gminy Świdnica nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania niniejszego zapisu wskazując jedynie, że kwestionowanym przepisem nie ustalono zakazu zastosowania oczyszczalni przydomowych i nie narusza on postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem Wojewody powyższe wyjaśnienia stoją w sprzeczności z literalną treścią uchwały, która 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. Ponadto, regulacja zawarta w § 24 ust. 1 pkt 5 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 tym kontekście Wojewoda wyjaśnił, że ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. M.in. w jej art. 5 ust. 1 pkt 2 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. Tym samym przywołane unormowanie nie stanowi o bezwzględnym obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej i statuując możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych 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, a w przypadku gdy ustanowienie takiego systemu 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.

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zwrócił także uwagę na to, że tego typu działania gminy zasadne byłyby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 lutego 2011 r. – sygn. akt II OSK 288/10), o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.). W ocenie organu przywołane przepisy na zasadzie regulacji szczególnych mogłyby stanowić podstawę do zastosowania rozwiązań innych niż przewidziane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dla swojej skuteczności wymagałyby jednakże nie tylko samego powoływania się na zasady ochrony środowiska, ale również potwierdzenia w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego. W przypadku niniejszego planu tego zabrakło.

Wreszcie Wojewoda podał, że w dziale III skarżonej uchwały, w § 28 pkt 88 lit. a, pkt 107 lit. a oraz pkt 108 lit. a zawarto ustalenia dla obszarów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami C3R, E7- 1÷6 R, E8.R, którym przypisano przeznaczenie rolnicze z zakazem zabudowy. W stosunku do nich Rada Gminy ustaliła dodatkowo, że stanowią one rezerwę terenu pod inne przeznaczenie, czyli: pod rozbudowę stacji elektroenergetycznej oraz pod rozwój terenów produkcyjnych, składów i magazynów. Podobnie zgodnie z § 28

pkt 113 lit. b teren oznaczony w planie symbolem E4-1÷3.Re jest rezerwą terenu pod rozbudowę stacji elektroenergetycznej. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego regulacje te naruszają zasady sporządzenia planu, gdyż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza jej art. 15 – określający obligatoryjne i fakultatywne elementy planu – nie przewiduje możliwości ustanawiania rezerw terenu pod zabudowę.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Świdnica wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do sformułowanych zarzutów wyjaśniła, że kwestionowany § 23 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte nie odnosi się do określonego art. 29 ustawy o drogach publicznych trybu uzyskiwania zgody na realizację zjazdu i zasad jego przebudowy, a stanowi wyłącznie o zakazie nowych zjazdów. Wprowadzenie tej regulacji wynikało z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników drogi krajowej i uzyskało aprobatę zarządcy – tj. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu.

Względem § 24 ust. 1 pkt 5 organ gminy podał, że przepis ten nie może być odczytywany jako nakaz włączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię rozstrzyga § 34 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie, a przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) jest z kolei powtórzeniem regulacji zawartej w rozporządzeniu, obowiązującego w obecnym brzmieniu przed pojawieniem się w obiegu prawnym tej ustawy. Zdaniem strony przeciwnej na obszarze planu nie zachodzą okoliczności wykluczające sytuowanie zbiorników na nieczystości ciekłe więc dopuszczono ich stosowanie tak jak przydomowych oczyszczalni ścieków.

Odnosząc się z kolei do przepisów ustalających rezerwę terenu lokalny prawodawca podał, że niezaprzeczalnym faktem jest, że wiele terminów użytych w planach miejscowych nie jest przywołanych literalnie w u.p.z.p., co jednak nie oznacza, że są z nimi sprzeczne. W realiach niniejszej sprawy kwestionowane zapisy dotyczą terenów, które zgodnie z zasadą sporządzania planów miejscowych, jednoznacznie zostały przeznaczone pod tereny rolnicze, na których ustalono zakaz zabudowy. Organ wyjaśnił, że obszary wskazane jako rezerwa terenu to obszary wyznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod zabudowę, które stanowią kierunek rozwoju przestrzennego wsi i które w miejscowym planie pozostawiono w dotychczasowym użytkowaniu. Przeznaczenie ich pod zabudowę nastąpi po wypełnieniu się nową zabudową niezainwestowanych obszarów wskazanych pod zabudowę w uchwalonym planie. Organ wskazał, że kwestionowany termin „teren rezerwy zabudowy” to wyraz polityki przestrzennej gminy czyli m. in. określenia kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego, a sam fakt, że w innych planach miejscowych nikt nie zastosował takiego zapisu nie świadczy o jego sprzeczności z prawem.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 26 maja 2015 r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że podtrzymuje stanowisko w sprawie i wnosi o uwzględnienie skargi, a także zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Stanowi on, że nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, 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 jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Świdnica z dnia 11 lipca 2014 r. (Nr LIX/512/2014) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokreszów, z wyłączeniem północnego obszaru, w Gminie Świdnica. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zaskarżone i wskazane w petitum skargi przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W realiach niniejszej sprawy wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał § 23 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte kwestionowanej uchwały, w którym Rada Gminy Świdnica ustalając system komunikacji przyjęła zakaz lokalizacji nowych zjazdów w stosunku do drogi krajowej oznaczonej symbolem KD-GP. W ocenie Sądu regulacja ta podjęta została naruszeniem kompetencji ustawowych. Określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury komunikacyjnej, lokalny prawodawca nie był uprawniony do wypowiedziania się co do zakazu lokalizacji nowych zjazdów. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003.164.1587) ustalenia w miejscowym planie dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Natomiast kwestie związane z ograniczeniem budowy zjazdów stanowią – zgodnie z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 260) prerogatywę zarządcy dróg. W myśl bowiem jej 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). Wedle zatem założeń ustawodawcy zezwolenie na lokalizację zjazdu jest instrumentem ograniczenia sposobu korzystania z dróg publicznych, którym dysponować może na zasadach wyłączności zarządca drogi. Tylko bowiem on jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy co do zakazu lokalizacji nowych zjazdów jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Uznać zatem należy, że Rada Gminy Świdnica nie była uprawniona do przyjęcia w uchwale planistycznej kwestionowanego w skardze zapisu § 23 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte i z tego też powodu regulacja ta – jako sprzeczna z postanowieniami ustawy - podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd podzielił również ocenę Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 24 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały z uwagi na istotne naruszenie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). Zakwestionowana regulacja stanowi, że „do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków”.

Jak słusznie zauważył skarżący 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, które zostały już powyżej przywołane, jak też 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 „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 powyższej regulacji wynika ustanowiony przez ustawodawcę obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jednakże nie ma on charakteru bezwzględny. Od obowiązku tego zwalnia bowiem 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 § 24 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały – wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę – wynika, że Rada Gminy Świdnica wyłączyła w istocie możliwość sytuowania szczelnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, dopuszczając ich funkcjonowanie wyłącznie do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej. Bezsprzecznie wykładnia tegoż przepisu prowadzi do konstatacji, że w sytuacji gdy sieć kanalizacyjna zostanie wybudowana niedopuszczalne będzie korzystanie ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków. Organ stanowiący gminy wbrew zatem 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. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 424/10) – zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 98).

Sąd nie miał także wątpliwości co do konieczności stwierdzenia nieważności § 28 pkt 88 lit. a oraz pkt 108 lit. a zaskarżonej uchwały, w których to lokalny prawodawca przewidział dla terenu oznaczonego symbolem C3.R oraz E8.R rezerwę pod rozwój terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Podobnie też uznał za konieczne wyeliminowanie z obrotu prawnego pkt 107 lit. b i pkt 113 lit. b, które przewidują rezerwę terenu pod rozbudowę stacji elektroenergetycznej względem terenów oznaczonych symbolem E7-1÷6.R oraz E4-1÷3.Re. Zdaniem Sądu zasadnie Wojewoda wywiódł, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości ustalenia takiego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, które uprawniałyby do wskazania rezerw terenu na potrzeby jakiegokolwiek zabudowy. Brak jest stosownych w tym przedmiocie postanowień w ustawie planistycznej, w tym w szczególności w jej art. 15, który określa obligatoryjne i fakultatywne elementy miejscowego planu. Tymczasem uchwalając plan lokalny prawodawca w ramach przyznanego władztwa planistycznego musi przestrzegać określonego w ustawie trybu oraz zasad, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązujący musi spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym, w tym respektować zasadę zgodności z aktami wyższego rzędu. Wyklucza to przyjmowanie w jego treści regulacji nie znajdujących oparcia w normach ustawowych i niekorespondujących z ustawowymi założeniami zasad planowania przestrzennego. Nie sposób przy tym podzielić stanowisko organu, iż zakwestionowane regulacje w zakresie w jakim przewidują rezerwy terenu należy odczytywać jako określony w art. 9 ust. 1 u.p.z.p. wyraz polityki przestrzennej gminy. Przepis ten dotyczy bowiem charakteru prawnego studium oraz jego założeń treściowych i w żadnej mierze wytyczone przez ustawodawcę wobec studium standardy nie są tożsame z tymi stawianymi wobec miejscowych planów. Studium pełni funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów, a zatem zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości, natomiast

plany miejscowe zgodnie z określonymi w nim kierunkami założenia te konkretyzują. Stąd zadaniem planu jest konkretne, jednoznaczne i nie budzące sporów interpretacyjnych określenie przeznaczenia terenu, czemu służą określone w ustawie wymagania i uprawnienia. Wśród nich - jak już wspomniano – brak jest możliwości tworzenia rezerw pod zabudowę.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 – orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.