



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 grudnia 2014 r.

Poz. 5162

WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 517/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

– Ireneusz Dukiel
– Halina Kremis /sprawozdawca/
– Anna Siedlecka

Protokolant

– Ewa Dworzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 września 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 24 stycznia 2014 r. nr XXXVII/551/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pełczyce

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 1 i § 12 ust. 5 lit. e i lit. f zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie objętym pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, wniósł skargę na wskazane poniżej regulacje zawarte w uchwale Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 stycznia 2014 roku nr XXXVII/551114 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pełczyce. Strona skarżąca powołała się 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.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Wojewoda wniósł o:

- I. stwierdzenie nieważności następujących regulacji zawartych w uchwale Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 stycznia 2014 roku nr XXXVII/551114 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pełczyce:
 1. § 10 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
 2. § 12 ust. 5 lit. e i f z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 z późn. zm.).
- II. Na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skarżący wskazał, że Rada Gminy Kobierzyce podjęła w dniu 24 stycznia 2014 roku uchwałę XXXVWSSI/I4 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni wsi Pełczyce. Podejmując tę uchwałę rada wykorzystала kompetencję przyznaną jej mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W § 10 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „dla zabudowy jednorodzinnej dopuszcza się realizację na danej działce budowlanej nie więcej niż 2 wolno stojących budynków niemieszkalnych (budynek gospodarczy, garaż)”. W tym przepisie uchwały wprowadzono ograniczenie w użytkowaniu terenu polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie dwóch wolno stojących budynków niemieszkalnych na działce budowlanej. Przepis ten niewątpliwie stanowi ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. W badanym przypadku, właściciel działki budowlanej po wybudowaniu na niej wskazanych budynków, z uwagi na ten zapis uchwały nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy. Nawet w razie gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałyby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie, realizacja inwestycji nie będzie możliwa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W art. 6 ust. 1 ustawy stanowi się natomiast, że: ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednocześnie, w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podkreśla się, że: własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto, w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy stanowi się również, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić prawo własności. Warto zatem zauważyć, że wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy.

Wobec tego, w toku postępowania nadzorczego wojewoda skierował do Wójta Gminy Kobierzyce prośbę o przedstawienie przesłanek wprowadzenia do uchwały kwestionowanego zapisu. W odpowiedzi wójt wyjaśnił, że wprowadzenie ograniczenia w zabudowie działki budowlanej wynika z obowiązku ustawowego art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie organu nadzoru samo powołanie się na przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez jednoczesnego wskazania okoliczności faktycznych lub prawnych uzasadniających wprowadzenie ograniczeń w zabudowie (np. uwarunkowania topograficzne lub położenie terenów w sąsiedztwie linii kolejowych) nie stanowi wystarczającej podstawy do wkraczania w podlegające ochronie prawo własności. Tego typu działanie należy uznać za podjęte

bez podstawy prawnej. Co istotne wprowadzenie w planie wszelkich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności musi znajdować uzasadnienie w istnieniu celu publicznego, którego osiągnięcie nie jest możliwe poprzez zastosowanie metod o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (Sygn. akt II OSK 1959/09): „Gmina to wspólnota mieszkańców, a jej zadaniem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych kompetencji, w tym planistyczną, gmina obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy bowiem mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i do-wolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.”

Zdaniem wojewody, w przypadku kwestionowanej uchwały doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Przepisy ustawy przyznające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają bowiem charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia znaczonego celu publicznego. Potrzeby wspólnoty lokalnej w badanym przypadku są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 ustawy oraz § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie organu nadzoru dla realizacji normy kompetencyjnej zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na co wskazał wójt w złożonych wyjaśnieniach nie ma konieczności wprowadzenia regulacji ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy maksymalnie dwóch budynków niemieszkalnych na jednej działce budowlanej. Pomimo faktu, że ograniczenia w zabudowie powinny stanowić element planu ich wprowadzenie zasadne jest tylko i wyłącznie wtedy, gdy taki obowiązek wynika z wymagających zastosowania tego typu rozwiązania okoliczności faktycznych lub prawnych (o czym była wyżej mowa). Strona skarżąca zauważa, że poprzez ustanowiony zakaz może dojść sytuacji, w której gmina zmusza niejako inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego na danym terenie. Stanowisko przyjęte w sprawie znajduje potwierdzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2011 r. IV SA/Wa 132/11), w którym wskazano, że: „sąd podziela zarzut skargi M G. i J. G dotyczący przyjęcia w ustaleniach zaskarżonej uchwały zasady lokalizowania jednego budynku mieszkalnego na jednej działce na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (§ 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. b, § 27 pkt 2 lit. a), bowiem jest wyrazem przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. „

W § 12 ust. 5 lit. e i f uchwały rada określając zasady modernizacji, rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wskazała, że: (. . .); e) do czasu realizacji komunalnej kanalizacji sanitarnej dopuszcza się budowę szczelnych, bezodpływowych zbiorników na nieczystości płynne – obowiązuje systematyczny wywóz nieczystości płynnych do punktu zlewnego oczyszczalni ścieków, – indywidualnych systemów oczyszczania ścieków bytowych, f) po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażone w szczelne zbiorniki na nieczystości obowiązuje niezwłoczne włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej; (. . .)”.

Odnosząc się do przytoczonych zapisów uchwały organ nadzoru zauważa, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej, a zatem powinien pozostawać w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest

więc do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 953/09) „Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych, a ponieważ jej władztwo planistyczne znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom.”

Jak wskazuje 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 sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zmianami) 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 tego uregulowania ustawy wynika, że gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w: 1) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub 2) przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana – czyli tak jak w rozpatrywanej sprawie (przy założeniu, że brak jest tych przeszkód).

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy Kobierzyce o wyjaśnienie przyczyn i podstaw wprowadzenia kwestionowanych regulacji § 12 ust. 5 lit. e i f uchwały w kontekście wskazanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W odpowiedzi Wójt wyjaśnił, że władze gminy działają dobrej wierze i z myślą o mieszkańcach szukają rozwiązań, które podniosą warunki zamieszkania i życia wszystkim mieszkańcom, m. in. usprawnią i poprawią infrastrukturę techniczną zapewniając sukcesywny rozwój gminie. Realizacja sieci kanalizacyjnej wymaga sporych nakładów finansowych ze strony gminy, zatem wprowadzenie zapisów odnośnie przyłączenia do gminnej sieci kanalizacyjnej spowodowałoby zwrot części poniesionych przez gminę kosztów. Wskazane przez wójta powody nie mogą stanowić podstawy uzasadniającej wprowadzenie zapisów wyłączających zastosowanie bądź modyfikujących regulacje zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie istnieje bowiem przepis, który umożliwiałby takie działanie z uwagi na względy ekonomiczne. Dla porównania wyjaśnienia problemu organ nadzoru zwraca uwagę, że tego typu działanie zasadne byłoby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska. Tutaj pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska. Bazując na wskazanym przykładzie organ nadzoru wyjaśnia, że mógłby on uzasadniać przyjęcie przez radę regulacji o treści zawartej w kwestionowanym § 12 ust. 5 lit. e i f uchwały. W takim układzie tego typu unormowanie stanowiłoby zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. W omawianym przykładzie taki stan rzeczy potwierdza również art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) wedle którego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej 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. Co istotne, w ocenie organu nadzoru samo powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednocześnie znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania ochrony środowiska. Takową można wykazać m.

in. na podstawie opracowań ekofizjograficznych. W przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie występują. Jak bowiem wynika z pisma Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (umieszczonego w dokumentacji planistycznej do uchwały ZP/u/712111237/13 z dnia 23 września 2013 roku) na terenach objętych planem miejscowym dla wsi Pełczyce nie występują strefy ochronne ujęć wody, obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że regulacje zawarte w § 12 ust. 5 lit. e i f uchwały w sposób istotny naruszają wskazany wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Analiza wprowadzonych unormowań wskazuje na dwa rodzaje uchybień. Pierwsze polega na wprowadzeniu tzw. instytucji czasowej możliwości budowy określonych urządzeń służących realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku w zakresie nieczystości ciekłych (§ 12 ust. 5 lit. e). Z przyjętych przez radę regulacji można bowiem wyprowadzić wniosek, że budowa domowych oczyszczalni ścieków bytowych została ograniczona w czasie do chwili aż Gmina Kobierzyce wybuduje kanalizację. Tymczasem z przytoczonych przepisów wynika, że nie istnieje jakiegokolwiek ograniczenie czasowe w zakresie możliwości wybudowania przydomowej oczyszczalni ścieków. Drugie z uchybień polega na wprowadzeniu obowiązku niezwłocznego włączenia „wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej”, który uaktywnia się wraz z zakończeniem realizacji komunalnej sieci kanalizacyjnej (§ 12 ust. 5 lit. f).

Zdaniem organu nadzoru obowiązek przyłączenia 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 wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dlatego nie może być powtarzany ani modyfikowany przepisami uchwały. Zauważyć bowiem trzeba, że przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia terminu (tu: „niezwłocznie”), w jakim przyłączenie takie ma nastąpić. Skoro zatem kwestia włączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest powtarzanie czy też modyfikowanie tej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest na przykład zaskarżona uchwała. Wobec tego trzeba stwierdzić, że w zaistniałym stanie faktycznym Rada Gminy Kobierzyce w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą kwestii istnienia bądź nieistnienia obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, czy terminu w jakim ma to nastąpić. W związku z tym uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności i § 12 ust. 5 lit. e i f, ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W doręczonej sądowni odpowiedzi na skargę, a także w poprzedzającej ją uchwale rady gminy, strona przeciwna uznała zasadność skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 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 oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 156, poz. 1270, ze zm.), dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, zaskarżył do sądu administracyjnego uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 stycznia 2014 r. (XXXVII/551/14) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pełczyce. Zaskarżył uchwałę w części i wniósł o wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych w skardze unormowań.

Jak prawidłowo podnosi skarga, analiza części tekstowej planu wskazuje na to, że prawodawca gminny w zakresie zbyt głębokim dokonał ingerencji w prawo własności nieruchomości, położonych na terenie objętym planem. Zgodnie z treścią uchwały – § 10 – określającym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, ustala się 1) dla zabudowy jednorodzinnej dopuszcza się realizację na jednej działce budowlanej nie więcej niż 2 wolno stojących budynków niemieszkalnych (budynek gospodarczy, garaż).

Odnosząc się do przytoczonego unormowania trzeba wskazać, że w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.), zatem nie ulega wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może w istotny sposób ograniczać prawo własności i z tego powodu musi podlegać ocenie pod kątem zgodności z art. 21 ust. 1. Konstytucji RP, w świetle którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie organu, że na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakreślonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia stanowiska, że zaskarżonym aktem doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprowadzającego się do ograniczenia prawa własności podmiotów, posiadających na terenie objętym planem nieruchomości gruntowe, wynikającego z przepisów prawa materialnego, sąd wziął także pod uwagę, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych, a prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej u.p.z.p. – upoważniające radę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wprawdzie istotnie kompetencja rady gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jednakże – jak to już wyżej sąd zauważył – pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Oczywistym jest, że (w konsekwencji) plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.).

Sąd pragnie przy tym zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, iż „dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012r., sygn. akt II OSK 232/12 publ. www.orzeczenia.gov.pl).

W niniejszej sprawie brak jest podstawy prawnej, która dawałaby organowi uchwałodawczemu gminy uprawnienie do ograniczenia prawa zabudowy działki do posadowienia na niej (oprócz budynku mieszkalnego) jedynie dwóch budynków niemieszkalnych, określonych przy tym w treści planu rodzajowo jako 1 garaż i 1 budynek gospodarczy.

Nie jest taką podstawą art. 15 ust. 2 pkt 9 uzp 9 w świetle którego w planie miejscowym określa się obojętnie (między innymi) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowa-

niu, w tym zakaz zabudowy. Jeśli bowiem organ gminy dojdzie do przekonania, że w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego należy ograniczyć możliwość zabudowy działki musi to uzasadnić szczegółowymi, wynikającymi z konkretnej sytuacji okolicznościami. W omawianym przypadku takich okoliczności organ gminy nie wskazuje. Nadto należy pamiętać, że uchwała o planie (podobnie jak inne akty prawa miejscowego) musi być zgodna z aktami wyższego rzędu. I tak w szczególności musi być zgodna z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2011, poz. 409). Art. 4. tej ustawy stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Dalej trzeba powiedzieć, że w myśl art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się (między innymi) 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; potrzeby interesu publicznego (pkt 9) jak i prawo własności (pkt 7). Istotne jest przy tym, że przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Z kolei w świetle art. 2 ustawy, zawierającego definicje ustawowe zawartych w akcie pojęć, ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jak wyjaśnia komentator „definicja – kluczowego dla ustawy – pojęcia ładu przestrzennego (pkt 1) łączy w sobie różne aspekty, podkreślając w szczególności element porządku („uporządkowane relacje”) i harmonii („harmonijna całość”). W języku polskim ład pojęciowo sytuuje się właśnie między porządkiem i harmonią, stanowiąc niejako stan pośredni, a pojęcia porządku, ładu i harmonii kształtują się w opozycji do chaosu, będąc jego stopniowalnym zaprzeczeniem. Porządek to stan elementów utworzonych przez wprowadzenie określonej reguły rządzącej ich relacjami, ład zaś to coś więcej niż sama abstrakcyjna logiczność wymagana w porządku, zawiera bowiem w sobie rodzaj prawdy o poszczególnych elementach systemu i ich wzajemnych relacjach; harmonia jest natomiast formą spójnej równowagi w skomplikowanym systemie i łączy się z odczuciem piękna, niekoniecznie ograniczającego się do kategorii czysto estetycznych. Zarazem w doktrynie urbanistycznej proponuje się szersze rozumienie ładu przestrzennego, uwzględniające także elementy zrównoważonego rozwoju, i wskazuje, iż jest to „wyraz koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody w sposób warunkujący prawidłową egzystencję człowieka i jego rozwój oraz prawidłowy rozwój środowiska przyrodniczego, w układach wzajemnej zależności i wzajemnych uwarunkowań - uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny przez działalność człowieka organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników” (upzp – komentarz Hubert Izdebski – lex 2013). Należy zatem zgodzić się z organem nadzoru, że ustanowione w § 10 uchwały ograniczenia w zabudowie działki wykraczają poza unormowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieszczą się w zakresie, przyznanego gminie uprawnienia kształtowania przestrzeni w sposób zapewniający ład przestrzenny. Reasumując, wyeliminowanym z obrotu prawnego unormowaniem rada gminy dokonała w sposób nadmierny i pozbawiony podstawy prawnej ingerencji w prawo własności, co musiało skutkować uwzględnieniem skargi w tym zakresie.

Przechodząc do drugiego zarzutu, zdaniem sądu, trafnie także wojewoda podnosi, że § 11 ust. 5 lit. e uchwały, który (w ramach modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury – art. 15 ust. 2 pkt 10) stanowi, że do czasu realizacji komunalnej kanalizacji sanitarnej (w zakresie odprowadzania ścieków) dopuszcza się budowę szczelnych, bezodpływowych zbiorników na nieczystości; indywidualnych systemów oczyszczania ścieków bytowych został także podjęty bez podstawy prawnej. Natomiast stosownie do lit. f tego paragrafu po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażone w szczelne zbiorniki na nieczystości płynne obowiązuje niezwłocznie włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej. Przyjęte unormowania pozostają niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przypomnieć w tym miejscu należy, że każda uchwała organu samorządu terytorialnego musi być zgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu (ustawą). Przestrzeganie tej zasady należy do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Omawiając tę kwestię należy mieć na względzie, że wedle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399 j.t. ze zm.), zawartego w rozdziale 3, zatytułowanym „Obowiązki właścicieli nieruchomości”, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (między innymi),

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. Ani przywołana ustawa, ani przepisy wykonawcze do niej nie definiują czym jest przydomowa oczyszczalnia ścieków. Posiłkując się zatem wikipedią można wskazać, że „przydomowa oczyszczalnia ścieków – to zespół urządzeń służących do neutralizacji ścieków wytwarzanych w domu lub małym zgrupowaniu domów”. Skoro uchwała dopuszcza jedynie czasowo ograniczoną możliwość realizacji wskazanych urządzeń, służących realizacji obowiązku utrzymania porządku w zakresie nieczystości ciekłych (§ 12 ust. 5 lit e), wbrew unormowaniom ustawowym (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości...) to taka regulacja, jako podjęta niezgodnie z aktem wyższego rzędu i stanowiąca kolejne ograniczenie dla właścicieli nieruchomości, położonych na terenie objętym planem, a przeznaczonych pod zabudowę, nie może być uznana za legalną, a co za tym idzie nie może pozostawać w obrocie prawnym.

Jeszcze wyraźniej zarysowuje się sprzeczność z obowiązującym prawem § 12 ust. 5 lit. f skarżonego aktu. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia rady gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego włączenia instalacji kanalizacyjnej do sieci. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości., a modyfikację tego przepisu w jakikolwiek sposób w unormowaniu, zawartym w akcie prawa miejscowego należy uznać za prawnie niedopuszczalne.

Reasumując, na zasadzie art. 147 par. 1 ppsa należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 156 ustawy, a p. III w art. 200 ppsa.