



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3241

WYROK NR II SA/WR 756/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA

Mieczysław Górkiewicz
Ireneusz Dukiel (spr.)
Andrzej Wawrzyniak

Protokolant asystent sędziego

Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 27 lutego 2014 r. nr LIV/463/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Lutomia Dolna w Gminie Świdnica, z wyłączeniem Stachowic i Stachowiczek

- I. stwierdza nieważność zapisu dotyczącego symbolu US zawartego w § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i § 8, § 22 ust. 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, § 23 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 24 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 1 pkt 8, § 28 pkt 51 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe” oraz § 28 pkt 72 we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe” zaskarżonej uchwały;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LIV/463/2014 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Lutomia Dolna, z wyłączeniem Stachowic i Stachowiczek w Gminie Świdnica. Organ nadzoru zaskarżył powyższą uchwałę w części obejmującej:

- 1) wiersz 7 tabeli nr 1 zamieszczonej w § 5 ust. 1, wiersz 7 tabeli nr 2 zamieszczonej w § 6 ust. 1, wiersz 7 tabeli nr 3 zamieszczonej w § 8 ust. 1 oraz załącznik nr 1 arkusz D do uchwały we fragmentach rysunku oznaczonych symbolem „E1 R”, ponieważ stanowi to istotne naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej jako r.M.I.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej jako u.p.z.p.);
- 2) § 22 ust. 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I.;
- 3) § 23 ust. 2 pkt 3 lit. a z powodu istotnego naruszenia art. 20 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., dalej jako u.d.p.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.;
- 4) § 24 ust. 1 pkt 4 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej jako u.u.c.p.g.);
- 5) § 24 ust. 1 pkt 8, § 27 pkt 51 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe” oraz § 27 pkt 72 we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że na załączniku nr 1 arkusz D uchwały zostały zamieszczone trzy tereny oznaczone takim samym symbolem: E1.R. Tymczasem w tekście uchwały tego rodzaju oznaczenie graficzne nie występuje. Autor skargi zauważył, że nie ma żadnych przepisów, które miałyby odnieść do takiego przeznaczenia. Ponadto w § 5 ust. 1 (tabela nr 1 – oznaczenie terenów) jako jedno z przeznaczeń terenu Rada Gminy wymieniła tereny sportu i rekreacji oznaczone symbolem literowym US. W § 6 ust. 1 (tabela nr 2 – wskaźniki zagospodarowania działki) uchwały ustalono wskaźniki zagospodarowania działki dla terenu oznaczonego symbolem US, zaś w § 8 ust. 1 (tabela nr 3) uchwały określono parametry kształtowania zabudowy dla takiego terenu. Tymczasem wśród przepisów szczegółowych teren oznaczony symbolem US nie został wskazany, nie występuje on również na żadnym z załączników graficznych do uchwały. W związku z tym w zaskarżonej uchwale istnieją sprzeczne ustalenia. Wojewoda w tym zakresie powołał się na § 8 ust. 2 r.M.I., w myśl którego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W przekonaniu organu nadzoru, uwzględniając wskazaną regulację prawną oraz powołane w skardze orzecznictwo sądowoadministracyjne (wyroki: NSA z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, WSA w Krakowie z 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, WSA we Wrocławiu z 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12), dostrzeżona sprzeczność w tekście uchwały i jej załącznikach graficznych narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powodują nieważność uchwały rady gminy w tej części zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc się do kolejnego z zarzutów skargi jej autor zauważył, że w § 22 ust. 2 uchwały Rada Gminy dopuściła możliwość bilansowania miejsc postojowych poza działką, jeżeli zagospodarowanie działki wynikające z usytuowania istniejącej zabudowy nie pozwala na wykonanie parkingów. W takiej sytuacji nałożono obowiązek dokonania uzgodnienia z zarządcą drogi. Odwołując się do udzielonych przy piśmie z dnia 31 lipca 2014 r. wyjaśnień Wójta Gminy Świdnica, organ nadzoru wskazał, że w intencji Gminy Świdnica „inny sposób zabezpieczenia miejsc postojowych” polega na zabezpieczeniu miejsc postojowych w pasie drogowym, przy tym podejmując powyższy fragment uchwały uzależniono lokalizację miejsc postojowych od uzgodnienia z zarządcą drogi. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie, wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w m.p.z.p. zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I., zgodnie z którym wspomniane zasady 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. W przekonaniu organu nadzoru w przepisach u.p.z.p. i r.M.I. określono zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania w ramach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania uzgodnienia zarządcy drogi stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto według organu nadzoru, wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia. Stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał. Nadto zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak zaś stanowi art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Tymczasem Rada Gminy regulując kwestie ilości miejsc postojowych, uzależniła ich rzeczywistą ilość na konkretnych terenach objętych planem od ewentualnej przyszłej zgody zarządcy drogi na zabezpieczenie miejsc postojowych w pasie drogowym. W rezultacie przepisy uchwały dotyczące wymaganej ilości miejsc postojowych są nieprecyzyjne i mogą budzić wątpliwości przy ich wykonywaniu.

W argumentacji skargi użytej w przypadku zarzutu odnoszącego się do § 23 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały organ nadzoru zauważył, że zgodnie z tym przepisem zarządca drogi publicznej został wskazany jako właściwy do określenia miejsca i warunków włączenia do publicznego układu komunikacyjnego. Przepis ten zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach ustaleń uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem Wojewody powołane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Odwołując się do uzasadnienia dotyczącego poprzedniego zarzutu skargi jej autor podniósł, że nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania uzgodnienia zarządcy drogi, czy też wskazywanie jakie kompetencje ma zarządca drogi publicznej, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Dodatkowo zauważył, że przewidziana w tym przepisie kompetencja nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Zgodnie bowiem z art. 20 pkt 8 u.d.p. do kompetencji zarządcy drogi należy: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Wojewoda stwierdził, że sporny przepis zaskarżonej uchwały dotyczący uzyskania zgody i uwzględnienia warunków zarządcy drogi nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzi także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W uzasadnieniu kolejnego z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że na podstawie § 24 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Gminy dopuściła do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej możliwość korzystania ze szczelnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków bez drenażu rozsączającego. Kwestionując przyjętą regulację strona skarżąca stwierdziła, że nie jest do zaakceptowania sytuacja, aby w m.p.z.p. pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Zgodnie zatem z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., jednym z elementów m.p.z.p. są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia co do dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje natomiast obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy 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. W przekonaniu organu nadzoru z powołanego przepisu 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. Dalej według skarżącego należy uwzględnić, 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. W świetle przytoczonego stanu prawnego, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowany 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, bo w każdym przypadku, obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Organ nadzoru uznał za stojące w sprzeczności z treścią uchwały wyjaśnienia Zastępcy Wójta Gminy wskazujące, że plan nie wprowadza zakazu lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. W takiej sytuacji skarżący organ stwierdził, że zakwestionowane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w m.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 24 ust. 1 pkt. 4 stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., co stanowi istotne naruszenie prawa. Powołując się na wyrok NSA z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 288/10 Wojewoda wskazał, że zakwestionowane działania gminy zasadne byłyby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska.

W uzasadnieniu do ostatniego z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że w dziale III skarżonej uchwały, zawierającym przepisy szczegółowe dla poszczególnych terenów, w § 27 pkt 51 i pkt 72 zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami A3.R i D1.Rd. Zgodnie z tymi ustaleniami teren A3.R to teren o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy, zaś teren D1.Rd to teren rolniczy, na którym dopuszcza się zabudowę zagrodową. W stosunku do obu tych terenów Rada Gminy ustaliła, że stanowią one „rezerwę terenu pod zabudowę mieszkaniową”. W ocenie Wojewody powyższa regulacja narusza zasady sporządzenia planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości ustanawiania rezerw terenu dla zabudowy mieszkaniowej. Jakie elementy obligatoryjne i fakultatywne powinien zawierać m.p.z.p. zawarł ustawodawca w art. 15 u.p.z.p. We wskazanym przepisie nie występuje „rezerwa terenu”. Ponadto zdaniem organu nadzoru, przytoczone w tym punkcie skargi postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania m.p.z.p. i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem: w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dla zapewnienia możliwości rozpoczęcia inwestycji konieczne jest bowiem określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jednoznacznego przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową, wraz z określeniem niezbędnych parametrów kształtowania zabudowy i spełnieniem innych wymogów, o których mowa w ustawie. Powyższy obowiązek wynika jednoznacznie z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., którego ratio legis należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Świdnica wniósł o oddalenie skargi. Odnosząc się do pierwszego z zarzutów skargi zauważył, że poruszane zagadnienia dotyczą błędu w uchwalonym planie miejscowym. Nie jest to złamanie zasad sporządzania planów miejscowych określonych w u.p.z.p. Autor odpowiedzi na skargę wskazał, że zgodnie z art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Rada Gminy podejmie uchwałę o sprostowaniu błędu polegającego na błędnym wpisaniu oznaczenia „E” zamiast „D”. Jednocześnie wskazał, że sprostowanie przedmiotowego błędu nie zmienia zawartości merytorycznej uchwalonego planu. Bez względu na pomyłkę, na rysunku planu zostało ustalone przeznaczenie terenu

w sposób jednoznaczny jako „R”, opisane w legendzie oznaczeń ustaleń planu, jako teren rolniczy, dla którego w tekście planu ustalono zakaz zabudowy. Wobec powyższego Wójt Gminy stwierdził, że odczyt ustaleń planu następuje przez zlokalizowanie działki geodezyjnej na rysunku planu i odpowiedni odczyt ustaleń tekstu planu.

Ponadto również omyłkowo wpisany symbol w ustaleniach ogólnych tekstu uchwały i w legendzie rysunku planu bez wyznaczenia na rysunku terenu oznaczonego symbolem „US” jest przepisem martwym i nie wpływa w żaden sposób na odczyt ustaleń planu. Faktycznym złamaniem zasad sporządzania projektu planu miejscowego byłoby wyznaczenie terenu „US” bez żadnych ustaleń w tekście uchwały planu miejscowego wtedy argumentacja zawarta w piśmie skarżącego byłaby właściwa.

Według Wójta Gminy także zakwestionowany § 22 ust. 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi” nie stanowi naruszenia art. 4 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. Również § 23 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały nie narusza art. 20 pkt 8 u.d.p. W przekonaniu skarżonego organu, każdorazowo włączenie do układu dróg publicznych poprzez zjazd wymaga uzgodnienia, zezwolenia na lokalizację i realizację zjazdu. Przedmiotowe „włączenie”, o którym mowa w uchwale, jest zjazdem do nieruchomości położonej przy drodze, a działka drogi wewnętrznej jest nieruchomością gruntową zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego też usunięcie kwestionowanego zapisu nie zmienia merytorycznej zawartości uchwały.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego dopuszczenia posługiwania się do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej szczelnymi zbiornikami bezodpływowymi lub przydomowymi oczyszczalniami ścieków bez drenażu rozsączającego, Wójt Gminy wyjaśnił, że przyjęte rozwiązanie stanowi wyłącznie o dopuszczeniu innych rozwiązań odprowadzenia ścieków, gdy nie ma sieci kanalizacji sanitarnej. Wskazał, że z uwagi na ochronę środowiska mógłby wykluczyć przydomowe oczyszczalnie ścieków, jednak wykluczeniem objęto wyłącznie przydomowe oczyszczalnie z drenażem rozsączającym w gruncie. Według Wójta, Rada ma prawo ustalić szczególne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej z uwzględnieniem ochrony środowiska. Ponadto zakwestionowana regulacja uzyskała akceptację RDOŚ we Wrocławiu i PPIS w Świdnicy, dokonaną w trybie strategicznej oceny na środowisko. Uchwalony przepis nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię rozstrzyga przepis § 34 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich stosowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na powódzie oraz zalewanie wodami opadowymi. Dalej autor odpowiedzi na skargę argumentował, że ustawa o czystości i porządku w gminie reguluje wyłącznie zakres spraw określonych w jej art. 1 ust. 1. Ustawa nie odnosi się zatem do warunków technicznych, a przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 jest przywołaniem obowiązków właścicieli nieruchomości. Przedmiotowy przepis wynika bezpośrednio z przepisów wykonawczych do Prawa budowlanego. Podsumowując przedstawione w tym miejscu stanowisko Wójta Gminy stwierdził, że kwestionowany przez skarżącego przepis uchwały byłby sprzeczny z prawem gdyby stanowił o nakazie przyłączenia do sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażonych w przydomową oczyszczalnię ścieków. Przepis planu miejscowego określa tylko i wyłącznie dopuszczenie na terenach gdzie nie ma sieci kanalizacyjnej. Wobec tego zarzut skarżącego w tym zakresie jest bezzasadny.

Ustosunkowując się do ostatniego z zarzutów skargi Wójt Gminy zauważył, że w uzasadnieniu skargi przywołano teren oznaczony symbolem D1.Rd, który wedle skarżącego, przeznaczony jest pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową. Po przeanalizowaniu tekstu i rysunku planu miejscowego taki teren nie występuje. Na arkuszu D sporządzonym w skali 1:5000 nie występują tereny gdzie dopuszczona jest zabudowa, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 16 u.p.z.p. Występuje natomiast teren D1.R będący terenem rolniczym, na którym zabudowa jest zakazana. W przekonaniu Wójta Gminy, pomijając powyższą pomyłkę, skarżący zakwestionował zapis: „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową” uznając, że jest to sprzeczne z zasadami sporządzania planów miejscowych określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisach wykonawczych do niej. Podstawową przesłanką do takiego stwierdzenia był fakt, że w przepisach nie ma jakichkolwiek regulacji upoważniających do ustalenia „rezerwy terenu”. Podkreślając fakt, że wiele terminów użytych w uchwałach planów miejscowych nie jest przywołanych literalnie w u.p.z.p., autor odpowiedzi na skargę wskazał, że nie oznacza to jednak, że są z nią sprzeczne. Kwestionowany przepis dotyczy terenów, które zgodnie z zasadą sporządzania planów miejscowych, przeznaczone zostały pod tereny rolnicze, na których ustalono zakaz zabudowy. Ustalenie to jest jednoznaczne tak w treści uchwały jak i na rysunku. Dodatkowe ustalenie w kwestionowanym brzmieniu jest powiązane z przepisem § 24 ust. 1 pkt 8 uchwały. Wobec powyższego, obszary wskazane jako rezerwa terenu to obszary wyznaczone w studium uwa-

runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod zabudowę, które stanowią kierunek rozwoju przestrzennego wsi, w planie miejscowym pozostawione w dotychczasowym użytkowaniu. Przeznaczenie ich pod zabudowę nastąpi po wypełnieniu się nową zabudową pustych obszarów wskazanych pod zabudowę w uchwalonym planie. W takim przypadku, aby nie nastąpiła realizacja infrastruktury technicznej w sposób utrudniający przyszłą zabudowę, tereny te wskazano jako rezerwę, na której ustalono szczególne zasady realizacji infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w studium ustala się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Według odpowiadającego na skargę, żaden przepis ani ustawy, ani powołanego rozporządzenia nie stanowi nakazu zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym. Decyzja o umożliwieniu zabudowy poprzez uchwalenie planu miejscowego należy do władz gminy, na których ciąży obowiązek w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej. Niedokonanie zmian w przeznaczeniu terenów nie może być ani sprzeczne, ani niezgodne ze studium, gdyż brak zmian w przeznaczeniu terenów umożliwia dokonanie tego w przyszłości. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium jest wyrazem polityki przestrzennej gminy czyli m.in. określenia kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego. Nakreślony kierunek odpowiednio do możliwości finansowych gminy, odpowiednio do nasycenia zabudową terenów, realizowany może być stopniowo. Kwestionowany termin „teren rezerwy zabudowy” to wyraz tej polityki. Ponadto fakt, że w innych planach miejscowych nikt nie zastosował takiego rozwiązania nie świadczy o jego sprzeczności z prawem. Według Wójta Gminy, gdyby natomiast jako przeznaczenie terenu ustalono, że jest to rezerwa pod zabudowę, to taki zapis byłby sprzeczny z prawem i argumentacja organu nadzoru byłaby odpowiednia dla takiego przypadku. Jednak w omawianej uchwale przeznaczenie terenu jak i zasady zagospodarowania są jednoznacznie określone.

Na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymując skargę jednocześnie sprostował część dotychczasowych zarzutów wskazując, że w pkt 5 winien być § 28 pkt 51 lit. b we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe” oraz § 28 pkt 72 we fragmencie „rezerwa terenu pod zabudowę mieszkaniową, pozostałe”, a nadto dodał, że w tej części skarga dotyczyła terenów oznaczonych symbolami A3.R i D1.R.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi generalnie w całości, za wyjątkiem kwestii odnoszącej się do prawidłowości załącznik Nr 1 arkusz D do uchwały we fragmentach rysunku oznaczonych symbolem „E1 R”.

Skarżący słusznie zauważył, że na załączniku nr 1 arkusz D uchwały zostały zamieszczone trzy tereny oznaczone takim samym symbolem: E1.R, gdy tymczasem w tekście uchwały tego rodzaju oznaczenie graficzne nie występuje.

Autor odpowiedzi na skargę przyznał, iż rzeczywiście doszło do pomyłki, która wynikała z nieuwzględnienia przy ostatecznych pracach redakcyjnych nad uchwałą okoliczności ograniczenia zasięgu terytorialnego wprowadzanych zmian planistycznych (wyłączono obszar Strachowic i Starchowiczek z uwagi na brak zgody na zmianę przeznaczenia części gruntów rolnych na grunty nierolnicze) i tym samym przesunięcia kolejności alfabetycznej oznaczeń arkuszy graficznych załącznika nr 1 do tej uchwały. Co prawda organ gminny wadliwie wskazuje na możliwość wyeliminowania tej pomyłki w trybie podjęcia uchwały o sprostowaniu błędu polegającego na błędnym wpisaniu oznaczenia „E” zamiast „D”, jednakże ma rację twierdząc, że zauważona pomyłka redakcyjna nie zmienia zawartości merytorycznej uchwalonego planu, gdyż na rysunku planu zostało ustalone przeznaczenie terenu w sposób jednoznaczny jako „R”, opisane w legendzie oznaczeń ustaleń planu, jako teren rolniczy, dla którego w tekście planu ustalono zakaz zabudowy.

Zdaniem Sądu błędne oznaczenie trzech terenów symbolem „E1.R”, zamiast „D1.R” w arkuszu D załącznika nr 1 nie kwalifikuje się w pełni pod pojęcie naruszenia zasad sporządzania planu, jeżeli bez większego

wysiłku można prawidłowo odczytać ustalenia planu poprzez zlokalizowanie działki geodezyjnej na rysunku planu i odpowiedni odczyt rolniczego przeznaczenia tego terenu. Uznając zatem za nietrafny ten zarzut skargi Sąd, na podstawie art. 151 u.p.p.s.a., orzekł jak w pkt II sentencji wyroku.

W pozostałym zakresie, o czym była mowa wyżej, Sąd w pełni podzielił zarzuty i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru, co uzasadniało odstąpienie od jej powtórzenia w tej części rozważań, i dlatego też na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś koszty orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz.1349 ze zm.).