



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6133

WYROK NR II SA/WR 196/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Władysław Kulon
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA	– Halina Kremis /sprawozdawca/

Protokolant starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 czerwca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Długołęka
z dnia 29 października 2014 r. nr XXXVI/534/14
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie
wsi Kiełczów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych z administratorem sieci” oraz we fragmencie „za zgodą administratora”, § 8 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „za zgodą ich właścicieli”, § 8 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 2, § 10 ust. 6 oraz § 11 ust. 6;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Długołęka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych 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 Długołęka z dnia 29 października 2014 r. (nr XXXVI/534/14) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Kiełczów.

W petitum skargi organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności jej:

- § 8 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych z administratorem sieci” oraz we fragmencie „za zgodą administratora”, a także § 8 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „za zgodą ich właścicieli” zarzucając podjęcie tychże regulacji z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r, poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587);
- § 8 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 zarzucając ich podjęcie 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.);
- § 10 ust. 6 oraz § 11 ust. 6 zarzucając ich podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda wyjaśnił, że w § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały organ postanowił, że „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej obowiązuje odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej na warunkach ustalonych z administratorem sieci, wykorzystanie sieci kanalizacji deszczowej za zgodą administratora winno być poprzedzone analizą przepustowości sieci i odbiornika wód opadowych z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 3”. Natomiast w § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada wskazała, że: „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej dopuszcza się dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacji deszczowej odprowadzanie wód opadowych i roztopowych na teren własnej działki lub do studni chłonnych, odprowadzanie wód opadowych: do studni chłonnej na własnej działce, poprzez rozprowadzanie drenażem lub poprzez wykorzystanie istniejących rowów odwadniających, wykorzystanie istniejących rowów melioracyjnych za zgodą ich właścicieli winno być poprzedzone analizą przepustowości rowów”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia te wykraczają poza przyznaną Radzie 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. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody czy uzgadniania warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi – zdaniem skarżącego - wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Wojewoda podkreślił przy tym, że w niniejszej uchwale Rada powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów układu komunikacyjnego oraz infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących zasady obsługi infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich. Kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie obejmuje bowiem możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody podmiotów trzecich (w tym konkretnym przypadku administratora sieci kanalizacji deszczowej oraz właścicieli rowów melioracyjnych),

czy też procedurze uzgadniania warunków z podmiotami trzecimi (w tym konkretnym przypadku z administratorem sieci kanalizacji deszczowej).

Zdaniem Wojewody wykroczenie przez lokalnego prawodawcę poza zakres delegacji ustawowej nie tylko narusza obowiązek przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz sprzeciwia się zasadzie legalności, ale również narusza określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2002 r. zasady techniki prawodawczej, stwarzając tym samym ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych.

Motywuując z kolei zasadność stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 skarżący wyjaśnił, że w pierwszym z przepisów Rada Gminy Długołęka przyjęła, że: „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej obowiązuje odprowadzanie ścieków do sieci kanalizacji sanitarnej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 2”, natomiast w drugim postanowiła, że „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej dopuszcza się dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacji sanitarnej odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych lub indywidualnych oczyszczalni ścieków”.

Organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności powyższych fragmentów wywodząc, że ich analiza w kontekście brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że przepisy te wprowadzają 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 tegoż wymogu. W odpowiedzi Wójt Gminy Długołęka nie podał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania kwestionowanych zapisów wskazując jedynie, że niniejsze postanowienia nie naruszają postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ponieważ przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczają możliwość realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Ponadto wyjaśnił, że zgodnie z zasadami stosowania prawa przepisy ustawy mają pierwszeństwo przed prawem miejscowym.

Zdaniem Wojewody zakwestionowane przez niego uregulowania wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz stanowią 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 uzasadniając konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 10 ust. 6 oraz § 11 ust. 6 Wojewoda wskazał, że w przepisach tych Rada Gminy Długołęka dopuściła na terenach 1MU, 2MU, 3MU i 4MU wydzielanie dróg wewnętrznych, dla których obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 4 m od granicy wydzielonej drogi wewnętrznej. Oznacza to, że Rada Gminy w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez ich wydzielenia oraz bez podania ich parametrów. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. Przebieg tych dróg nie został też w żaden sposób określony na rysunku planu.

Zdaniem organu o ile można przyjąć za dopuszczalne zaniechanie wskazania parametrów dla istniejących już dróg wewnętrznych, o tyle nieokreślenie parametrów dla nowo-projektowanych dróg wewnętrznych narusza już w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, które stanowią o konieczności określenia w miejscowym planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, objęto nimi wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym również drogi wewnętrzne. Odwołując się do poglądów judykatury Wojewoda podał, że szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu według § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia. Zdaniem skarżącego obowiązku określenia parametrów dróg nie wyczerpuje przy tym samo ich wskazanie w rysunku planu, ale konieczne jest również ich ujęcie w tekście planu.

Niezależnie od powyższych rozważań organ nadzoru zwrócił także uwagę, że podziałka liniowa zamieszczona na załączniku graficznym do planu miejscowego nie jest spójna z podaną skalą. Z podanej skali wynika bowiem, że odcinek powinien mierzyć 100 mm, natomiast w rzeczywistości mierzy on 97 mm.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Długołęka wniosła o jej uwzględnienie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych z administratorem sieci” i „za zgodą administratora” oraz § 8 ust. 2 pkt. 3 we fragmencie „za zgodą ich właścicieli”. W dalszej części wniesiono o oddalenie skargi.

Zdaniem organu – wbrew twierdzeniom skarżącego – kwestionowane postanowienia § 8 ust. 1 pkt 2 i § 8 ust. 2 pkt 2 uchwały nie wykraczają poza przyznaną Radzie Gminy kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej a także nie stanowią niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych. Postanowienia, co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków mieszczą się bowiem w zakresie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jak też nie modyfikują w sposób niedopuszczalny art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pełnią one bowiem rolę porządkowo-informacyjną, wskazując, że jeżeli powstanie nowa zabudowa i nie będzie możliwości podłączenia jej do sieci kanalizacyjnej to możliwa jest lokalizacja zbiorników bezodpływowych lub indywidualnych oczyszczalni ścieków. Podkreślono, że intencją uchwałodawcy nie było tu wyłączenie możliwości stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu sieci kanalizacyjnej a wskazanie jedynie możliwych rozwiązań w przypadku braku takiej sieci. W opinii organu niniejsze postanowienia nie wyłączają możliwości dalszego korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu sieci kanalizacyjnej ponieważ kwestię tę reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy.

Wskazując z kolei na brak podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 6 i § 11 ust. 6 uchwały organ podał, że dla określenia parametrów nowoprojektowanych dróg wewnętrznych wystarczające jest wskazanie na obowiązek zachowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 4 m od granicy wydzielonej drogi wewnętrznej, która to droga może być wydzielona w ramach podziału nieruchomości zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Odnosząc się z kolei do uwagi skarżącego, iż podziałka liniowa zamieszczona na załączniku graficznym do przedmiotowego planu miejscowego nie jest spójna z podaną skalą organ wyjaśnił, że dostrzeżona rozbieżność jest wynikiem błędu w wydruku występującym wyłącznie w egzemplarzu uchwały, który został przekazany do Wojewody Dolnośląskiego w formie papierowej. Wyjaśniono przy tym, że projekt uchwały przekazany na sesję i uchwalony w dniu 29 października 2014 r. oraz uchwała przekazana Wojewodzie Dolnośląskiemu w formie elektronicznej zawierały podziałkę liniową zamieszczoną na załączniku graficznym do projektu planu

miejscowego spójną z podaną skalą. Z podanej skali wynikało, że odcinek powinien mierzyć 100 mm i w rzeczywistości tyle mierzył.

Na zakończenie organ wskazał, że na rysunku planu miejscowego naniesione zostały nieprzekraczalne linie zabudowy wraz z wymiarami, dlatego też nie będzie wątpliwości co do określenia odległości linii zabudowy od terenów dróg.

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 szczególny 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. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) Stanowi on, że nieważność aktu powoduje również naruszenie 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 jakiegokolwiek 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 Długołęka z dnia 29 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Kiełczów. 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 § 8 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „na warunkach ustalonych z administratorem sieci” i we fragmencie „za zgodą administratora” jak również § 8 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „za zgodą ich właścicieli”. W pierwszej z przywołanych regulacji lokalny prawodawca przyjął, że „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi i infrastruktury technicznej obowiązuje odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej na warunkach ustalonych z administratorem sieci, wykorzystanie sieci kanalizacji deszczowej za zgodą administratora winno być poprzedzone analizą przepustowości sieci i odbiornika wód opadowych z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 3”. Natomiast w § 8 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały określono, że „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej dopuszcza się dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacji

deszczowej odprowadzanie wód opadowych i roztopowych na teren własnej działki lub do studni chłonnych, odprowadzanie wód opadowych: do studni chłonnej na własnej działce, poprzez rozprowadzanie drenażem lub poprzez wykorzystanie istniejących rowów odwadniających, wykorzystanie istniejących rowów melioracyjnych za zgodą ich właścicieli winno być poprzedzone analizą przepustowości rowów”.

Zdaniem Sądu zasadnie organ nadzoru przyjął, że zakwestionowane przez niego fragmenty wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia – w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które skonkretyzowane zostały we wspomnianym § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z nim 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. Za niedopuszczalne należy uznać uregulowanie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej poprzez uzależnienie dopuszczalności wykonania określonych czynności od zgody podmiotów trzecich, w tym tak – jak w realiach niniejszej sprawy – administratora sieci czy właścicieli rowów melioracyjnych. Postanowienia takie wprowadzają bowiem możliwość odstąpienia od przyjętych przez lokalnego prawodawcę zasad obsługi infrastruktury technicznej z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji). Stąd nie sposób zaaprobować wprowadzenia w powyższych regulacjach planu miejscowego uzależnienia zasad obsługi infrastruktury technicznej od stanowiska podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.

Sąd podzielił również ocenę Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 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.). W § 8 ust. 1 pkt 2 Rada Gminy Długołęka przyjęła, że na obszarze objętym planem obowiązuje odprowadzanie ścieków do sieci kanalizacji sanitarnej, zaś w § 8 ust. 2 pkt 2 wskazała, że dopuszcza się dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacji sanitarnej odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych lub indywidualnych oczyszczalni 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 byto-

wych, 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 prawodawcę obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jednakże nie ma on charakteru bezwzględny. Od obowiązku tego zwalnia okoliczność, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Poza tym w sytuacji, w której budowa sieci kanalizacyjnej jest nieuzasadniona z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, istnieje obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Tymczasem z literalnego brzmienia § 8 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Gminy Długołęka wyłączyła w istocie możliwość sytuowania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, dopuszczając ich funkcjonowanie wyłącznie do czasu wybudowania sieci kanalizacji sanitarnej. Bezspornie wykładnia niniejszych przepisów prowadzi do konstatacji, że w sytuacji gdy sieć kanalizacyjna zostanie wybudowana niedopuszczalne będzie korzystanie ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

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

Wreszcie wyjaśnić należy, że w § 10 ust. 6 oraz § 11 ust. 6 lokalny prawodawca dopuścił wydzielenie dróg wewnętrznych, dla których obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 4m od granicy wydzielonej drogi wewnętrznej. Rada Gminy Długołęka zaniechała już jednak określenia parametrów technicznych niniejszych dróg tak w tekście planu jak i na załączniku graficznym. Tymczasem z cytowanego już art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika, że jeżeli w miejscowym planie przewidziano tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia, w tym parametry układu komunikacyjnego, którego jednym z elementów jest także droga wewnętrzna ponieważ to przez jej teren umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej.

Z tego też względu zgodnie z dyspozycją przywołanych wyżej norm w realiach niniejszej sprawy koniecznym było przyjęcie parametrów dla nowoprojektowanych dróg wewnętrznych, gdyż ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując w ww. rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych. Objął nimi wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 143/15). Zaniechanie powyższego stanowi zaś w realiach niniejszej sprawy naruszenie 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, obligujące Sąd do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 6 oraz § 11 ust. 6 zaskarżonej uchwały.

Ponadto, Sąd chciałby zauważyć, że w realiach niniejszej sprawy nie wystąpiły okoliczności uzasadniające odstąpienie od niniejszego obowiązku podyktowane charakterem funkcjonalnym lub prawnym terenu. Obszar objęty zaskarżonym planem nie posiada np. statusu terenów zamkniętych, co do których w miejscowym planie nie zamieszcza się postanowień, a tylko ich granice. Stąd zasadnym było określenie w niniejszej sprawie parametrów nowo projektowanych dróg wewnętrznych, które powinny zostać dostosowane do wielkości i chłonności terenu, w tym planowanej wokół zabudowy mieszkaniowo-usługowej.

Stąd, 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.