



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2021 r.

Poz. 4279

WYROK NR II SA/WR 500/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Władysław Kulon
(sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skargi P.G.
na uchwałę Rady Miejskiej Lubina
z dnia 10 lipca 2006 r. nr LXXXV/386/06
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego nr 13 w Lubinie

I. stwierdza nieważność § 10 pkt 3 ppkt 3 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Miejskiej Lubin na rzecz strony skarżącej kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

P.G. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr LXXXV/386/06 z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 13 w Lubinie w zakresie § 10 pkt 3 ppkt 3) tj. zapisu, iż do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej dopuszcza się jedynie możliwość zastąpienia jej szczelnymi zbiornikami bezodpływowymi (jako rozwiązania tymczasowego do czasu budowy sieci).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 21 pkt 1 i art. 64 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa własności,
- art. 1 ust. 2 pkt 3), 5) i 7) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej zw. u.p.z.p.) poprzez istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w tym przekroczenie władztwa planistycznego co powoduje nieważność uchwały w tym zakresie,
- art. 6 u.p.z.p. w zakresie istotnego naruszenia zasad uchwalania aktu planistycznego,
- art. 15 ust 2 pkt 10 u.p.z.p. w zakresie istotnego naruszenia zasad uchwalania aktu planistycznego,
- art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie istotnego naruszenia zasad uchwalania aktu planistycznego,
- art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2019, poz. 2010, dalej jako u.c.p.g.) poprzez jego nieuwzględnienie i niezastosowanie w treści uchwały, a przez to przekroczenie władztwa planistycznego w sposób nieuprawniony i ograniczający prawo własności.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Motywuując zasadność wniesienia skargi, skarżący wyjaśnił, że jest właścicielem działki nr 72/13 obręb 10 w Lubinie przy ul. Przemysłowej, która objęta jest aktualnie obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Lubinie nr LXXXV/386/06 z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 13 w Lubinie. W jego ocenie niniejsza uchwała w zaskarżonym zakresie nie uwzględnienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności rozwiązań przyjętych w u.c.p.g., tj. w art. 5 ust. 1 pkt 2. Zgodnie z jego treścią właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych.

Zdaniem strony uchwalając plan organ przekroczył władztwo planistyczne i ograniczył prawo własności w przypadku niemożności przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Przewidział jedynie rozwiązanie tymczasowe tj. możliwość czasowego wyposażenia takiej nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych. Nie uwzględnił zaś możliwości budowy przydomowej oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych tj. - budowy urządzenia trwałego i zgodnego z przepisami, a także ekologicznego, w dodatku wymagającego jednorazowego wydatku.

Dalej skarżący podniósł, że chcąc realizować swoje prawo własności wystąpił z wnioskiem do Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o w Lubinie o wydanie technicznych warunków podłączenia do sieci wodno-kanalizacyjnej dla działki nr 72/13 obr. 10 w Lubinie, ale w odpowiedzi uzyskał informację, iż brak w chwili obecnej w rejonie powyższej działki takiej sieci.

W związku z brakiem możliwości realizowania swojego prawa własności, a ściślej z jego naruszeniem w zakresie możliwości wyboru metody odprowadzania ścieków, a także przekroczeniem władztwa planistycznego przez organ, skarżący wezwał Radę Miejską w Lubinie do usunięcia naruszenia prawa w zakresie § 10 pkt 3 ppkt 3) zaskarżonej uchwały. Ponieważ zaś w odpowiedzi nie uzyskał zapewnienia o natychmiastowej zmianie w uchwale niezgodnego z prawem zapisu, uznał za konieczne wystąpienie ze skargą do tut. Sądu. Niniejsze – zdaniem skarżącego - stało konieczne z uwagi na potrzebę ochrony praw skarżącego, który zamierza realizować na należącej do niego działce budowę domu.

Dalej skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., gdyż z jego postanowień nie wynika, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przepis ten przewiduje obowiązki właścicieli nieruchomości w sytuacji braku podstaw do budowy sieci kanalizacyjnej, jak i w sytuacji istnienia takiej sieci. W przypadku zaś braku podstaw do budowy przez gminę sieci kanalizacyjnej, właściciele mają obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Przysługuje im zatem prawo wyboru w tym zakresie, natomiast w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jednak przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Takie prawo ustawodawca w bezpośredni sposób przewidział w ustawie, przy czym nie rozróżnił sytuacji, w której istnieją podstawy do budowy sieci kanalizacyjnej, lecz sieć taka nie jest zrealizowana, jak też sytuacji właścicieli nieruchomości w razie planowania przez gminę budowy sieci, bądź zaniechania takich planów, mimo istnienia podstaw do budowy sieci. W ustawie przewidział, że w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jednak przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Zdaniem skarżącego z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wynika, że właścicielowi przysługuje prawo do budowy oczyszczalni ścieków zarówno w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona, jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Plany inwestycyjne gminy odnośnie do wybudowania na danym terenie sieci kanalizacyjnej nie mogą zaś wyłączyć uprawnień właściciela nieruchomości do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków. W ocenie skarżącego ustawodawca uznał przydomową oczyszczalnię ścieków za rozwiązanie na tyle zapewniające ochronę środowiska, że właściciel nieruchomości wyposażonej w taką oczyszczalnię jest zwolniony z obowiązku przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jeżeli przydomowa oczyszczalnia ścieków spełnia wymogi techniczne stawiane tym urządzeniom, jej eksploatacja jest prawnie dopuszczalna.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lubinie wniosła o jej odrzucenie w całości, ewentualnie oddalenie w całości.

W uzasadnieniu wskazała, że projekt zaskarżonej uchwały został sporządzony zgodnie z art. 15 – 16 u.p.z.p., a nadto spełniono wymagania z art. 17-19 tej ustawy. Do wyłożonego w dniach od 7 kwietnia 2006 r. do 10 maja 2006 r. do publicznego wglądu projektu planu miejscowego nr 13 wpłynęły cztery uwagi i wszystkie zostały uwzględnione zarządzeniami Prezydenta Miasta Lubina. Nie wpłynęła natomiast żadna uwaga dotycząca § 10 pkt 3 ppkt 3 ustaleń planu w zakresie przyjętych rozwiązań dot. odprowadzenia ścieków komunalnych.

Dalej organ wskazał, że projekt niniejszej uchwały został skierowany do uchwalenia na sesji w dniu 10 lipca 2006 r., a podjęta w tym przedmiocie uchwała została uchwalona w oparciu o prawidłową podstawę prawną i z zachowaniem wszystkich zasad sporządzania projektów planów miejscowych wynikających z u.p.z.p., w tym zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina (uchwała Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/227/04 z dnia 19 października 2004 r.)

Dalej organ wskazał, że celem sporządzenia planu miejscowego nr 13 było uporządkowanie przestrzeni, które pozwoliłoby na zachowanie ładu przestrzennego. Opracowanie planu konieczne było również z uwagi na istniejący wówczas obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego (część terenu objętego planem leży na terenie górniczym) bez którego nie była możliwa realizacja jakiegokolwiek inwestycji. Uchwalony plan miejscowy przewiduje sytuację docelową, która jest również przewidywana innymi programami w tym w szczególności wieloletnim planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych

i kanalizacyjnych na lata 2019-2023 Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji na terenie miasta Lubina.

Wreszcie organ wskazał, iż przepisy planu jako aktu wykonawczego należy wyklądać z uwzględnieniem aktów hierarchicznie wyższych, w tym art. 5 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., zaś kwestionowany przez skarżącego § 10 pkt 3 ppkt 3) nie znajduje zastosowania w stanie faktycznym sprawy. Wyżej wymieniony przepis uchwały dotyczy wyłącznie sytuacji gdy na danym terenie nie znajduje się sieć kanalizacji sanitarnej co jednoznacznie wynika z jego brzmienia. Jak natomiast wynika z przedstawionego przez Skarżącego stanu faktycznego sprawy na przedmiotowym terenie sieć kanalizacji sanitarnej istnieje. Tym samym zdaniem organu stwierdzić należy, iż Skarżący nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu wyżej wymienionego przepisu uchwały, co uzasadnia odrzucenie niniejszej skargi. Brak możliwości zastosowania w stanie faktycznym sprawy wyżej wymienionego przepisu uchwały skutkuje powinnością zastosowania powszechnie obowiązujących przepisów u.c.p.g.

Na zakończenie organ poinformował, że Rada Miejska w Lubinie uchwałą nr XI/106/15 z dnia 20 października 2015 r. przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 65. Plan ten obejmuje również teren obecnego planu miejscowego nr 13, a uwaga dotycząca zakwestionowanego § 10 ust. 3 pkt 3 w zakresie przyjętych rozwiązań dot. odprowadzenia ścieków komunalnych, zawarta w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, została przyjęta i będzie rozpatrzona w momencie przystąpienia do opracowywania nowego planu miejscowego na tym terenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo. Z drugiej jednak strony, sądy te są zobowiązane do oddalenia skargi, jeśli zaskarżony akt jest zgodny z przepisami prawa (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli tutejszego Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Lubinie nr LXXXV/386/06 z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 13 w Lubinie.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie powyższego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację strony skarżącej.

W realiach badanej sprawy skarżący P.G. wywodzi swój interes prawny z przepisów kształtujących prawo własności, a dokładniej wskazuje, że jest właścicielem działki nr 72/13 obręb 10 w Lubinie przy ul. Przemysłowej, która objęta jest postanowieniami zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na działce tej planuje budowę domu. Tymczasem w § 10 pkt 3 ppkt 3) zobligowano właścicieli do przyłączenia nieruchomości do sieci sanitarnej, a możliwość zastosowania szczelnych zbiorników bezodpływowych dopuszczono wyłącznie jako rozwiązanie tymczasowe do czasu budowy sieci kanalizacji sanitarnej. W ocenie Sądu wprowadzając niniejszą regulację Gmina wpłynęła niewątpliwie na zakres uprawnień do korzystania przez skarżącego z jego nieruchomości, na której planuje budowę domu, która

oczywiście będzie wymagała odpowiedniej infrastruktury w zakresie odprowadzania nieczystości. Pozytywne ustalenie niniejszej kwestii otworzyło drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury, w tym czy Gmina nie przekroczyła tzw. władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że całościowa kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA wypowiedział tezę, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu, od tych które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobna wymagając skargi jej właściciela (użytkownika wieczystego). W rezultacie obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Wobec tak zakreślonych ram sądowej kontroli tut. Sąd uznał, iż w realiach badanej sprawy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego i nie mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy. Stąd zasadnym było stwierdzenie nieważności § 10 pkt 3 ppkt 3 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu wyeliminowany z obrotu prawnego przepis uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zaskarżony bowiem 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, jak też stanowi modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zgodnie z jego brzmieniem właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do utrzymania czystości i porządku m.in. przez "przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych".

Przywołany przepis określa 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.

Tymczasem z literalnego brzmienia § 10 pkt 3 ppkt 3 zaskarżonej wynika, że organ stanowiący Gminy wyłączył w istocie możliwość sytuowania szczelnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków. Dopuścił jedynie możliwość zastąpienia przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej szczelnymi zbiornikami bezodpływowymi, ale wyłącznie jako rozwiązania tymczasowego. Organ stanowiący gminy wbrew zatem postanowieniom przywołanej ustawy uniemożliwił korzystanie z przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych, 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 RP 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.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 - orzekł jak w pkt I sentencji. Natomiast rozstrzygnięcie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200.