



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 lipca 2015 r.

Poz. 3160

WYROK NR II SA/WR 586/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Anna Siedlecka
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA	– Władysław Kulon /sprawozdawca/

Protokolant starszy sekretarz sądowy – Magda Minkisiewicz
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 października 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Lubin
z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XLVIII/347/2014

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru
Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Księginice dla działek oznaczonych nr ewidencyjnym
184 i 185

- I. stwierdza nieważność § 15 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 15 ust. 1 pkt 1–3 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej” oraz § 21 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Lubin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, powołując 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) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270) wniósł skargę na uchwałę nr XLVIII/347/2014 Rady Gminy Lubin z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Księginice dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 184 i 185 zarzucając podjęcie: § 15 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 15 ust. 1 pkt 1–3 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Nadto skarga zarzuca uchwalenie § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem 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 ze zm.).

Skarżący wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie, 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Na uzasadnienie wskazano, że na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XVII/94/2011 Rady Gminy Lubin z dnia 27 października 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubin, Rada Gminy Lubin podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Księginice dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 184 i 185. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 11 lutego 2014 r. pismem OR.0711.2.2014 z dnia 4 lutego 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego tej uchwały organ stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w obliguje wojewodę jako organ nadzoru do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności wskazanych regulacji uchwały.

Podjmując tę uchwałę rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej na 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 oraz 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 § 15 oraz § 24 ust. 5 uchwały, rada ustalając uregulowania dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Tymczasem pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pod tym pojęciem należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projek-

tu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowane zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wobec tego, ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, rada zobligowana jest określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie jak w tym przypadku parametry działek budowlanych. Przedstawione stanowisko organu nadzoru potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 320/13), w którym stwierdził: „Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do wskaźników i parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię działek rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie”.

Dalej organ nadzoru wskazał, że w § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały rada określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej wskazała, że w zakresie systemu kanalizacji i odprowadzania wód ustala się: „(. . .), 2) do czasu realizacji zbiorczej kanalizacji sanitarnej dopuszcza się, w przypadkach uzasadnionych potrzebami technicznymi, stosowanie rozwiązań przejściowych, szamb oraz oczyszczalni lokalnych, pod warunkiem stosowania technologii posiadających odpowiednie atesty uniemożliwiających odpływ nieoczyszczonych ścieków do gruntu lub wód (. . .)”

Odnosząc się do przytoczonego zapisu uchwały zauważyć należy, 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 polskiej, a zatem pozostawać powinien w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podstawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, iż 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 obowiązującym prawem. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (OSK 953/09) „Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych, a ponieważ jej władztwo planistyczne ma 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 zm.) określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami – ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku poprzez 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, spełniającą 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 ogólny obowiązek zaopatrzenia nieruchomości do przyłączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Natomiast gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości za-

pewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub 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 ww. przeszkód). Jednocześnie należy mieć również na uwadze, 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 trakcie badania uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności przytoczonego zapisu uchwały. Analiza bowiem § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że ten przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych związanych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (do czasu realizacji zbiorczej kanalizacji sanitarnej). 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 tym, organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Lubin o wyjaśnienie przyczyn i podstaw wprowadzenia kwestionowanych regulacji § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały w kontekście wskazanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W odpowiedzi na zapytanie, Przewodniczący Rady Gminy Lubin nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania kwestionowanego zapisu uchwały, skupiając się na kwestii uregulowania stanu istniejących przydomowych oczyszczalni ścieków w sytuacji powstania zbiorczej kanalizacji sanitarnej. W tym kontekście w odpowiedzi wskazano, że przy projektowaniu przyszłej kanalizacji w projekcie technicznym zostaną uwzględnione istniejące instalacje lokalne. Jednocześnie wprost wskazano, że biorąc pod uwagę ustalenia planu oraz obowiązujące przepisy odrębne realizacja oczyszczalni przydomowych będzie możliwa wyłącznie do czasu wykonania sieci.

W ocenie organu nadzoru, wskazane przez Przewodniczącego Rady Gminy Lubin wyjaśnienia w żaden sposób nie mogą stanowić podstawy uzasadniającej wprowadzenie zapisów wyłączających zastosowanie bądź modyfikujących regulacje zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pismem z dnia 20 maja 2014 r. Przewodniczący Rady Gminy Lubin jedynie potwierdził przeprowadzoną przez organ nadzoru analizę § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc wyłączający uprawnienia ustawowe charakter przepisu.

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zwraca uwagę, 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 2881/10). W takim przypadku pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska. W takim układzie tego typu unormowanie mogłyby stanowić zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. W myśl również art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i 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 (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. – sygn. akt II SA/Ld 85/14). W przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej. Jak bowiem wynika z pisma Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (umieszczonego w dokumentacji planistycznej do uchwały) na terenie objętym planem miejscowym nie występują strefy ochronne ujęć wody, obszary ochronne zbiorników śródlądowych oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi.

W tym kontekście strona skarżąca stwierdza, że regulacja zawarta w § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały w sposób istotny narusza wskazany art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Po pierwsze wprowadza tzw. instytucję czasowej możliwości budowy określonych urządzeń służących realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku w zakresie nieczystości ciekłych. Po drugie, co istotne, wprowadzoną regulacją ograniczono jednocześnie budowę przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie do chwili aż Gmina Lubin wybuduje zbiorczą kanalizację sanitarną. Tymczasem z przytoczonych przepisów ustawy wynika, że nie istnieje jakiegokolwiek ograniczenie czasowe w zakresie możliwości budowy przydomowej oczyszczalni ścieków. Należy także zauważyć, że kwestionowany przepis uchwały, w zakresie wywoływanych skutków, stanowi de facto zakaz budowy przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej przez Gminę Lubin, przy jednoczesnym nałożeniu bezwzględnie obowiązku przyłączenia nieruchomości do tej sieci. Tymczasem przy braku (jak wskazano powyżej) szczególnego uzasadnienia wynikającego z umotywowania zagrożenia innych wartości konstytucyjnie chronionych niż prawo własności właściciela nieruchomości, taki zakaz należy uznać za działanie przekraczające granice przysługującego gminie władztwa planistycznego i nadmiernie wkraczające w uprawnienia właściciela terenu, naruszając przysługujące mu prawo własności (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. – sygn. akt SA/Łd 85/14).

Z kolei w przypadku innych instalacji sanitarnych, samo wybudowanie sieci kanalizacyjnej nie powoduje jeszcze bezwzględnie obowiązku przyłączenia do niej nieruchomości, bowiem trzeba mieć również na uwadze, że aby takowe przyłączenie nastąpiło musi istnieć faktyczna możliwość dokonania przyłączenia. W tym miejscu wskazania wymaga, że na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa m.in. w ust. 1 pkt 2, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. „Przesłankami, od których spełnienia ustawodawca uzależnił dopuszczalność i obowiązek wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest zatem istnienie takiej sieci, możliwość przyłączenia do niej nieruchomości, brak wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków oraz nie zrealizowanie przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia. Przesłanki te muszą zaistnieć kumulatywnie, a organ administracji publicznej winien ich zaistnienie zbadać i w razie wydania decyzji zawierającej nakaz, o którym mowa powyżej, wykazać je w uzasadnieniu.” – tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/GI 906/10).

Ponadto dopuszczenie wyposażenia nieruchomości w rozwiązania przejściowe związane z pozbywaniem się nieczystości (ścieków) z nieruchomości w sytuacji braku zbiorczej sieci kanalizacyjnej 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 niniejszej uchwały, będącej aktem podustawowym. W związku z tym uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały, ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ gminy wniósł o jej uwzględnienie w części dotyczącej § 15 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 15 ust. 1 pkt 1–3 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”. Na uzasadnienie wskazał, że, po przeanalizowaniu stanowiska Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Lubin uznała skargę za zasadną, stąd winna być uwzględniona.

Natomiast, zdaniem strony przeciwnej, w pozostałym zakresie skarga winna być oddalona, bowiem autor odpowiedzi na skargę wskazuje, że treść przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Współkształtowanie przez miejscowy plan, zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 ustawy Kodeks cywilny przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa. Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy (art. 4). „1. Niedopuszczalne jest przeznaczanie w miejscowym planie działek pod zabudowę mieszkaniową, a równocześnie nierozwiązanie problemu ścieków bytowych dla planowanych domów do czasu zaprowadzenia kanalizacji sanitarnej na danym obszarze. 2. Władztwo planistyczne gminy generalnie nie uzasadnia wprowadzania zakazu wyposażania terenów przeznaczonych w planie na rozwój budownictwa mieszkaniowego w elementarne wyposażenie, a w szczególności w szczelne, bezodpływowe zbiorniki”. (wyrok NSA Warszawa z dnia 2012-06-01 sygn. akt OSK 684/12).

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest przeznaczenie w miejscowym planie działek pod zabudowę mieszkaniową i równocześnie nierozwiązanie problemu ścieków bytowych dla planowanych domów do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej na danym obszarze. Rada gminy kwestionowanym zapisem wypełniła obowiązek ustawy. „Realizacja obowiązku utrzymania czystości i porządku nie polega na tym, że nieruchomość zostanie podłączona do istniejącej sieci kanalizacyjnej, tylko na tym, że do sieci tej będą odprowadzane powstające na nieruchomości ścieki. Celem ustawodawcy było nałożenie na właścicieli nieruchomości rzeczywistego, a nie pozornego obowiązku odprowadzania ścieków do kanalizacji miejskiej” wyrok NSA W-wa 2012-04-26 II OSK 270/11. Podobnie wyrok WSA w Łodzi z dnia 2012-10-17 II SA/Łd 740/12 „Właściciel nieruchomości może realizować prawo do budowy oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona, jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana.” W swoich prawnych rozważaniach organ nadzoru pominął inne regulacje prawa, które nakładają na gminy obowiązek budowy sieci kanalizacyjnej. Z treści art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwana u.c.p.g. wynika, iż ustawodawca reguluje jedynie sytuacje gdy taka sieć już istnieje, nie reguluje natomiast przypadków, kiedy sieci jeszcze nie ma. Zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.) obowiązek budowy systemu kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych gminy tworzące aglomeracje winny zrealizować w terminach określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych. „Dopiero poza aglomeracjami gminy nie muszą budować sieci kanalizacyjnych. Brak sieci kanalizacyjnej na terenie aglomeracji jest jedynie stanem przejściowym, co wszakże nie zmienia założenia przyjętego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., że do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej niezbędne jest wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Zastrzeżenie zamieszczone w art. 43 ust. 5 Prawa wodnego należy rozumieć w ten sposób, że niezależnie od tego czy chodzi o aglomeracje, czy o tereny poza aglomeracjami, zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., po części powtórzone w art. 3 ust. 1 u.z.w.o.ś.). Według art. 3 ust. 3 u.z.w.o.ś. gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Interpretując ten przepis w świetle art. 43 Prawa wodnego można powiedzieć, że na terenach poza aglomeracjami budowa sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowa, ale oczywiste jest, że gmina może przewidzieć budowę sieci także poza aglomeracjami” Wojciech Radecki Komentarz LEX do art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zasada jednolitości prawa nakazuje przyjąć wykładnię pozwalającą gminie w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego zarówno na dopuszczenie czasowe wyposażenia nieruchomości w przejściowe technologie jak i wskazania kierunku rozwoju sieci, do której właściciel nieruchomości będzie obowiązany się przyłączyć po jej wybudowaniu. Ponadto Rada Gminy Lubin pragnie wskazać, iż w zakresie dopuszczenia technologii przejściowych w systemie odprowadzania ścieków, w tym szamb, przydomowych i lokalnych oczyszczalni ścieków w świetle braku obowiązku przyłączenia nieruchomości posiadającej przydomową oczyszczalnię ścieków do zbiorczej sieci kanalizacyjnej oraz ze względu na obowiązujące przepisy odrębne w ustaleniach poszczególnych planu miejscowego nie wskazano konieczności likwidacji przydomowych oczyszczalni ścieków i podłączenie tych nieruchomości do tej sieci. Intencją rady gminy przy uchwalaniu planu było dopuszczenie możliwości stosowania rozwiązań przejściowych do czasu wykonania sieci zbiorczej, której termin realizacji w dniu dzisiejszym nie jest określony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omawiając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje (między innymi) orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 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.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z 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 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności jest zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Lubin. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że za-

skarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Należy bowiem podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Gminy Lubin podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa. Zarzuty skarżącego dotyczą § 15 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 15 ust. 1 pkt 1–3 uchwały we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 24 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”. Sąd rozpoznający skargę podzielił zarzut skarżącego, że wskazane fragmenty uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do wskaźników i parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię działek rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie omawianej uchwały należało stwierdzić nieważność wskazanych fragmentów zaskarżonej uchwały, albowiem przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08).

W rozpoznawanej sprawie organ gminy naruszył prawo materialne, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonując w sposób nieuprawniony i sprzeczny z treścią ustawy modyfikacji przedmiotu, którego mają dotyczyć zasady scalania i podziału, określone w planie miejscowym. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień (w zakresie dotąd omówionym) nie kwestionowała także strona przeciwna, uznając ich zasadność w całości.

Zdaniem sądu w tym składzie na uwzględnienie zasługuje także zarzut skargi dotyczący wprowadzenia w zakwestionowanej uchwale niezgodnego z ustawą, czasowego ograniczenia możliwości korzystania przez właścicieli działek (na terenie objętym planem) z przydomowych oczyszczalni ścieków. Z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399) wynika, że „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) przy-

łączenie 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”. Przyniesione unormowanie jednoznacznie wskazuje, że w przypadku obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, ustawodawca wprowadził alternatywę: - albo istnieje sieć kanalizacyjna – wówczas zasadą jest, że nieruchomość ma być podłączona do tej sieci, a jedyny wyjątek dotyczy takiej sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych – wtedy przyłączenie jej do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, – albo sieć kanalizacyjna nie istnieje i jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona – wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w: a) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych, b) przydomową oczyszczalnię ścieków i oba te urządzenia muszą spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych.

W przypadku braku kanalizacji sanitarnej w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak ma to miejsce w badanej sprawie, przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje możliwość gromadzenia ścieków w odpowiednich zbiornikach na nieczystości płynne. Oznacza to, że rada mocą zaskarżonego przepisu uchwały, zmieniła – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego – wskazaną normę ustawową. Rada w zaskarżonym przepisie uchwały, tj. § 21 ust. 2 pkt 2 wprowadziła dodatkowe ograniczenie możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków - wbrew wyraźnym odmiennym uregulowaniom wprowadzonym przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niedopuszczalna modyfikacja przepisu polega, jak trafnie wskazał w skardze organ nadzoru-Wojewoda Dolnośląski, na ograniczeniu czasowym (do czasu wybudowania komunalnej kanalizacji sanitarnej) możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wprowadza takich ograniczeń.

Jeśli chodzi o twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę, to nie mogą one odnieść zamierzonego skutku. Należy zgodzić się z radą, że z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika obowiązek dla organu stanowiącego gminy ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. 164. 1587) określono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, w tym w pkt 9), w którym zawarto ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jednakże są to obowiązki gminy (o czym wprost mówi autor odpowiedzi na skargę), a nie właściciele nieruchomości gruntowych. Nawet z wywodów pisma nie wynika aby odnosiły się one do obowiązków właścicieli nieruchomości. Kwestie zaś związane z uzyskaniem pozwolenia wodno-prawnego nie należą do procedury planistycznej i rozważania w tym zakresie w obecnie prowadzonym postępowaniu są bezprzedmiotowe.

Trzeba także pamiętać, że wskazane unormowanie ogranicza uprawnienia właścicieli działek na terenie objętym planem. Naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez wprowadzenie obowiązku odprowadzania ścieków bytowych do przydomowych oczyszczalni ścieków jedynie do czasu realizacji kanalizacji stanowi, zdaniem sądu, rażące naruszenie prawa.

W tych okolicznościach, należy stwierdzić, że przepis § 21 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały narusza zasady sporządzania planu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wobec tego zatem, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

Reasumując na zasadzie art. 147 § 1 ppsa Sąd orzekł jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a w p. III w art. 200 ppsa.