



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6029

WYROK NR II SA/WR 183/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 30 października 2014 r. nr LIII/479/14
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Osolin

- I. stwierdza nieważność § 12 pkt 2 lit. c we fragmencie „niezwłoczne” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 30 października 2014 r. podjęła uchwałę nr LIII/479/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Osolin.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej w skrócie u.s.g.) oraz 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, ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w części z uwagi na podjęcie § 12 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały we fragmencie „niezwłoczne” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej zwanej także ustawą lub w skrócie 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 w skrócie u.u.c.p.g.).

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, że Rada Miejska w § 12 pkt 2 uchwały ustaliła w zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy sieci uzbrojenia dla obszarów objętych planem, iż: „2) w zakresie odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków:

- a) odprowadzenie ścieków do komunalnego systemu kanalizacji sanitarnej,
- b) dopuszcza się tymczasowo budową szczelnych zbiorników bezodpływowych,
- c) po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej, obowiązuje niezwłoczne włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej”.

Odnosząc się do przytoczonych wyżej zapisów uchwały zauważono, iż jak wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., 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 u.u.c.p.g. 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 kontekście powyższego Wojewoda zarzucił, że regulacja zawarta w § 12 pkt 2 lit. c uchwały we fragmencie „niezwłoczne” w sposób istotny narusza wskazany wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., bowiem z jej zapisu wynika, że uaktywnia się wraz z zakończeniem realizacji komunalnej sieci kanalizacyjnej. Zdaniem organu nadzoru obowiązek przyłączenia 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 wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., dlatego nie może być powtarzany ani modyfikowany przepisami niniejszej uchwały. Zauważyć bowiem trzeba, że przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia terminu (tu „niezwłocznie”), w jakim przyłączenie takie ma nastąpić (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 516/14). Skoro zatem kwestia przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest powtarzanie czy też modyfikowanie tej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest na przykład zaskarżona uchwała. W ocenie Organu Nadzoru, w zaistniałym stanie faktycznym Rada Miejska w Obornikach Śląskich w ramach władztwa planistycznego nie mogła w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą kwestii terminu w jakim nastąpić ma przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Zgodnie z zasadą hierarchiczności aktów prawnych akt niższego rzędu (tu przedmiotowa uchwała) nie może jeszcze raz regulować tego co zawarto w akcie hierarchicznie wyższym (tu ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Obornik Śląskich, reprezentujący organ planistyczny gminy, wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutu organu nadzoru wskazano, że z przepisu art. 3 u.p.z.p. wynika, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nadto, co wymaga podkreślenia, ani ustawa, ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu do którego zdaje się odwoływać skarżący. Podkreślono, że w Gminie Oborniki Śląskie istnieje oczyszczalnia ścieków, która jest przygotowana na odbiór ścieków istniejących, a z czasem uzyskana zostanie wydajność pozwalająca na przyjęcie ścieków, które powstaną w wyniku rozbudowania infrastruktury. Polityka Gminy Oborniki Śląskie ze względów ekonomicznych, jak i ze względu na ochronę środowiska, sprowadza się więc do stanowienia w aktach prawa miejscowego, względnie w decyzjach indywidualnych - o odprowadzaniu ścieków do kanalizacji sanitarnej. Zbiorniki bezodpływowe dopuszcza się wyłącznie dla terenów, gdzie nie została jeszcze zrealizowana komunalna sieć kanalizacyjna (czyli tymczasowo), albo nigdy nie będzie ona budowana z powodu przeszkód technicznych lub ekonomicznych. Przy czym, w sytuacji zrealizowania komunalnej kanalizacji sanitarnej na terenie objętym skarżonym planem miejscowym, właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, będą zobowiązani do włączenia wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej do sieci komunalnej. Aby jednak wyeliminować ryzyko zwlekania przez właścicieli w wykonaniu tego obowiązku, organ posłużył się w treści uchwały terminem „niezwłocznie”, czyli w terminie realnym, mającym na względzie okoliczności danego miejsca i czasu. Przy czym tego terminu nie można utożsamiać z terminem natychmiastowym. Bowiem dłużnikowi jest potrzebny pewien okres na dostosowanie się do wezwania wierzyciela.

Zdaniem Burmistrza przedstawiona polityka Gminy Oborniki Śląskie jest zgodna z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej w skrócie u.z.z.w.) według, którego przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy. Co więcej, z przywołanych przepisów wynika, że najpierw powinien powstać plan zagospodarowania przestrzennego, a następnie w oparciu o ten plan, gmina powinna realizować budowę urządzeń wodociągowych, względnie kanalizacyjnych. W zgodzie więc z omawianymi przepisami organ samorządu terytorialnego uchwalił plan, a następnie zgodnie z tym planem, Gmina będzie w przyszłości realizowała urządzenia kanalizacyjne.

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 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. Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej. 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. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 30 października 2014 r., nr LIII/479/14, podkreślić należy, że na mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady, jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do rozważań szczegółowych wskazać należy, iż trafnie Wojewoda podnosi, że § 12 pkt 2 lit. c uchwały we fragmencie „niezwłoczne” pozostaje niezgodny z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., a tym samym, iż doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu (ustawą). Przestrzeganie tej zasady należy do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Omawiając tę kwestię należy mieć na względzie, że wedle art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., zawartego w rozdziale 3, zatytułowanym „Obowiązki właścicieli nieruchomości”, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez m.in.: 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.

Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia rady gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego włączenia instalacji kanalizacyjnej do sieci. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., a modyfikację tego przepisu w jakikolwiek sposób w unormowaniu, zawartym w akcie prawa miejscowego, należy uznać za prawnie niedopuszczalne.

Reasumując, na zasadzie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 156 u.p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie w pkt III o kosztach postępowania w art. 200 u.p.p.s.a.