



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 czerwca 2015 r.

Poz. 2471

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 847/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant

Elżbieta Ptak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 lutego 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Świdnica  
z dnia 27 sierpnia 2014 r. nr LXI/521/2014  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi  
Wiśniowa

- I. stwierdza nieważność §15 pkt. 5 lit. b zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Świdnicy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 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 Świdnica z dnia 27 sierpnia 2014 r., nr LXI/521/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Wiśniowa wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 15 pkt 5 lit. b.

Kwestionowanemu przepisowi zarzucił, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem 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.) 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 uzasadnieniu Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego koniecznym było złożenie niniejszej skargi, a dalej – rozwijając jej zarzut – podał, że w § 15 pkt. 5 lit. b uchwały Rada Gminy przyjęła, że „do czasu budowy komunalnych urządzeń odprowadzania ścieków bytowych, dopuszcza się gromadzenie ścieków w szczelnych zbiornikach bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalniach ścieków bez drenażu rozsączającego”. W konsekwencji tego zapisu Rada Gminy Świdnica dopuściła możliwość korzystania ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie została jeszcze wybudowana.

Kolejno skarżący wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednym z elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia, co do dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach reguluje z kolei obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W 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. Jednocześnie prawodawca zastrzegł, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przywołane unormowanie pozostaje w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U.U.E.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. W przypadku gdy ustanowienie systemu zbierania 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 (art. 3 ust. 1 dyrektywy).

W trakcie badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności wskazanych wyżej fragmentów uchwały. Zdaniem skarżącego ich analiza w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych związanych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (do czasu wybudowania komunalnych urządzeń odprowadzania ścieków bytowych). 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 w § 15 pkt. 5 lit. b uchwały wymogu odprowadzania ścieków komunalnych do sieci kanalizacyjnych z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków. W odpowiedzi Zastępca Wójta Gminy Świdnica nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do przyjęcia kwestionowanego zapisu oświadczając, że „plan nie wprowadza zakazu lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Zatem ustalenia § 15 pkt. 5 nie naruszają przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i są spójne z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy”.

Zdaniem Wojewody powyższe wyjaśnienia stoją w sprzeczności z literalną treścią uchwały, a co do zasady przyjmuje się pierwszeństwo wykładni językowej przed wykładnią funkcjonalną i systemową, jak również

to, że zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego omawiane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy planistycznej, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 15 pkt. 5 lit. b stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym istotnie narusza prawo, gdyż zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu oraz hierarchiczną budową systemu norm prawnych nie jest do zaakceptowania sytuacja, w której w miejscowym planie pozostawałyby i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami.

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zwrócił uwagę na to, że tego typu działania gminy byłyby zasadne np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 288/10). Pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska. Unormowania takie mogłyby stanowić zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. Ponadto, również w myśl art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 85/14). W przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wywodząc, że zaskarżony przepis stanowi wyłącznie o dopuszczeniu innych rozwiązań odprowadzenia ścieków, gdy nie ma sieci kanalizacji sanitarnej. Z uwagi na ochronę środowiska mógłby wykluczyć przydomowe oczyszczalnie ścieków, jednak wykluczeniem objęto wyłącznie przydomowe oczyszczalnie z drenażem rozsączającym w gruncie. Organ zauważył przy tym, że Gmina ma prawo ustalić szczególne zasady modernizacji rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej z uwzględnieniem ochrony środowiska, jak również to, iż niniejszy zapis uzyskał akceptację RDOŚ w Wrocławiu i PPIS w Świdnicy, w trybie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Dalej organ podkreślił, że kwestionowany przepis nie jest nakazem włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ tę kwestię rozstrzyga przepis § 34 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie. Byłby on sprzeczny z prawem gdyby stanowił o nakazie przyłączenia do sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażonych w przydomową oczyszczalnię ścieków. Tymczasem niniejszy przepis planu określa tylko taką możliwość na terenach gdzie nie ma sieci kanalizacyjnej.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 17 lutego 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte oraz wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

### **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. m Prawo o ustroju sądów administracyjnych (*Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.*), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również 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.*) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie 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 Świdnica z dnia 27 sierpnia 2014 r. (*Nr LXI //521/2014*) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Wiśniowa. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że jej § 15 pkt 5 lit. b został podjęty 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 § 15 pkt 5 lit. b zaskarżonej uchwały Rada Gminy Świdnica normując zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i budowy infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków bytowych i komunalnych oraz gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi ustaliła, że do czasu budowy komunalnych urządzeń odprowadzania ścieków bytowych, dopuszcza się gromadzenie ścieków w szczelnych zbiornikach bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalniach ścieków bez drenażu rozsączającego. Sąd podzielił pogląd skarżącego, iż 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, jak też regulacja ta stanowi w części modyfikację 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.*). 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”.

Z powyższej regulacji wynika ustanowiony przez ustawodawcę obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jednakże nie ma on charakteru bezwzględny. Od obowiązku tego zwalnia bowiem 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 § 15 pkt 5 lit. b zaskarżonej uchwały – wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę – wynika, że Rada Gminy Świdnica wyłączyła możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej statuując de facto bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej

w każdym przypadku. Organ stanowiący gminy wbrew zatem 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. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (*Dz. U. Nr 100, poz. 98*).

W zaistniałych okolicznościach Sąd uznał, że skoro § 15 pkt 5 lit. b zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., a przez to z uchybieniem zasad sporządzania planu, konicznym było stwierdzenie jego nieważności, co też orzeczono w pkt I sentencji wyroku kierując się dyspozycją art. 147 § 1 p.p.s.a. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 p.p.s.a, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy.