



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 lipca 2015 r.

Poz. 3165

### WYROK NR II SA/WR 634/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia NSA Halina Kremis  
Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant

Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 listopada 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach

z dnia 30 grudnia 2013 r. nr XL/245/2013

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Południe, Dolne, Bratoszów, Piskorzów

- I. stwierdza nieważność § 12 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „po uprzednim podczyszczeniu ich do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Pieszycy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach Nr XL/245/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Południe, Dolne, Bartoszków, Piskorzów. Wojewoda zaskarżył uchwałę w części obejmującej § 12 ust. 2 pkt 3 we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu ich do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci”. W zaskarżonym zakresie zarzucono podjęcie uchwały z 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.) i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy oraz art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że przepis § 12 zaskarżonej uchwały umieszczono w części poświęconej ustaleniom dotyczącym infrastruktury technicznej. Zgodnie z uregulowaniem § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały: „W zakresie gospodarki ściekowej ustala się: 3) ścieki przemysłowe z obszaru objętego planem należy odprowadzić do miejskiej sieci kanalizacyjnej po uprzednim podczyszczeniu ich do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci;”.

Zdaniem skarżącego przywołany przepis we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu ich do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci” stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Nadto jest nie do pogodzenia z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wskazania wymaga, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wymógł, aby jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego stały się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W jaki sposób je określić z kolei określono w rozporządzeniu. W akcie tym generalnie nakreślono standardy kształtowania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W zakresie dotyczącym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury ustalenia te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W kwestionowanym postanowieniu uchwały wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym odprowadzanie ścieków przemysłowych z obszaru objętego planem ma miejsce do miejskiej sieci kanalizacyjnej. Warunkiem jest tutaj uprzednie podczyszczenie ścieków przemysłowych do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci. Przede wszystkim należy podnieść, że przywołanym rozwiązaniem doprowadzono do stanu, w którym norma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniła możliwość dokonania wskazanych czynności od spełnienia warunków określonych przez osoby trzecie. Warunki te, co wymaga podkreślenia, będą wiążące w zakresie odprowadzania ścieków przemysłowych. W przepisach ustawy i rozporządzenia wyraźnie określono zakres, jaki zdecydował się powierzyć ustawodawca do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz sposób jego sformułowania. Trudno w oparciu o nie zrekonstruować upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do normowania okoliczności umożliwiających odprowadzenie ścieków przemysłowych do miejskiej sieci kanalizacyjnej, w szczególności przesądzaniu o kwestii uprzedniego podczyszczenia tychże do określonych parametrów przez zarządcę sieci.

Obok powyższego należy mieć na uwadze unormowanie art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca przyjął, że odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (art. 6 ust. 1). Przedmiotowa umowa zawiera określenie praw i obowiązków stron (art. 6 ust. 3 pkt 3). Tym samym reguluje w szczególności standardy postępowania odbiorcy usług, w świetle których może on korzystać z miejskiej sieci kanalizacyjnej i odprowadzać do niej ścieki przemysłowe. W oparciu o te przepisy ustawowe należałoby zrekonstruować możliwość zobowiązania odbiorcy usług do podczyszczenia ścieków przemysłowych do określonych parametrów. Warto mieć na uwadze, że analiza postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków prowadzi do wniosku, zgodnie z którym zagadnienia związane z obowiązkami odbiorcy usług (czyli podmiotu korzystającego z usług wodo-

ciągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym – art. 2 pkt 3 ustawy), są uregulowane szczegółowo. Upoważnia do przyjęcia, że wołą ustawodawcy było, aby ta materia była doprecyzowana w umowie łączącej strony. W obszarze, który wymaga dookreślenia w umowie należy umiejscowić problematykę parametrów, jakie powinny spełniać ścieki przemysłowe wprowadzane do sieci kanalizacji a także, jakie czynności należy podjąć, aby to osiągnąć.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Pieszyc stwierdził, że uznaje zarzuty skargi za uzasadnione.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 18 listopada 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 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 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego w zakresie skarżonego przepisu, stwierdził, że należy tenże przepis § 12 ust. 2 pkt 3 w zaskarżonym fragmencie wyeliminować z obrotu prawnego.

Jak trafnie podniesiono w skardze, podstawą prawną zaskarżonego przepisu uchwały jest 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.). Przepis ten nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W ocenie sądu rozpoznającego skargę, z przywołanych przepisów ustawy i rozporządzenia nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu podczyszczania ścieków do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci. Zdaniem sądu, w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego sąd doszedł do przekonania, że uzależnienie możliwości odprowadzania ścieków do miejskiej sieci kanalizacyjnej od ich uprzedniego podczyszczenia wykracza poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy bowiem zauważyć, że brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej jakości odprowadzanych ścieków. Jak słusznie podniesiono w skardze, jest to bowiem materia, którą regulować winna umowa łącząca wytwórcę ścieków z właścicielem sieci kanalizacyjnej.

Zdaniem sądu, Rada Miejska w Pieszcach nie miała wyraźnego upoważnienia ustawowego, by regulować materię odprowadzania ścieków do sieci kanalizacyjnej. Tymczasem stanowienie prawa miejscowego każdorazowo uzależnione jest od istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, a działalność prawotwórcza gminy odbywać się musi ściśle według zasady legalizmu (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 110–114). Prawo miejscowe musi być rozumiane jako prawo pochodne w stosunku do aktów prawnych wyższego rzędu. Należy podkreślić zatem, że organy samorządu terytorialnego przy tworzeniu prawa na danym obszarze działają wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (zob. art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ponadto, trzeba dodać, że 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.

Reasumując, przeprowadzona przez sąd rozpoznający niniejszą sprawę kontrola zaskarżonego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem fragmentu przepisu § 12 ust. 2 pkt 3 uchwalonej przez Radę Miejską w Pieszycach zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Południe, Dolne, Bartoszków, Piskorzów. Trzeba zatem stwierdzić, że § 12 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „po uprzednim podczyszczeniu ich do parametrów ustalonych przez zarządcę sieci” w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ został podjęty z wykroczeniem poza kompetencję rady gminy, czyli z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Wobec tego, konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały we wskazanym tam fragmencie, jako podjętego również z istotnym naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).