



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lipca 2015 r.

Poz. 3274

WYROK NR II SA/WR 593/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (sprawozdawca)
Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 października 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Lubin

z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XLVIII/357/2014

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Wiercień dla działki oznaczonej nr ewidencyjnym 517/2

- I. stwierdza nieważność § 15 ust. 1 we fragmencie: „budowlane”, § 15 ust. 1 pkt 1-3 we fragmencie „budowlanych”, § 23 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 23 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Lubin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną zaskarżył opisany w sentencji wyroku plan miejscowy w części, obejmując skargą podane przepisy we fragmencie „budowlane”, „budowlanych” lub „budowlanej” jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) w związku 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) oraz przepis § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399). Według uzasadnienia skargi, Rada ustalając uregulowania dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem posłużyła się pojęciem działki budowlanej (art. 2 pkt 12 u.p.z.p.). Tymczasem zgodnie z podstawami prawnymi przyjętych ustaleń uregulowania te powinny dotyczyć wszystkich działek (art. 3 pkt 3 u.g.n.), nie zaś jedynie działek budowlanych (patrz wyrok II SA/Wr 320/13). W § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej wskazała, że w zakresie systemu kanalizacji i odprowadzania wód „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”. Tymczasem obowiązki spoczywające na właścicielach nieruchomości odnośnie sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona istnieje obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przepis ten będzie stosowany również wtedy, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona technicznie lub ekonomicznie, ale nie została jeszcze zrealizowana, jak ma to miejsce w nin. sprawie. Zgodnie z dalszą częścią tego przepisu przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Kwestionowany przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania przewidzianych w nim rozwiązań („do czasu realizacji zbiorczej kanalizacji sanitarnej”), czyli wyklucza stosowanie przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu kanalizacji zbiorczej. Organ w toku postępowania nadzorczego potwierdził, że realizacja oczyszczalni przydomowych będzie możliwa wyłącznie do czasu wykonania sieci (pismo przewodniczącego Rady z dnia 20 maja 2014 r.). Oznacza to, że przepis § 20 uchwały modyfikuje regulację ustawową. Ewentualne ograniczenia w stosowaniu oczyszczalni przydomowych mogłyby być uzasadnione względami środowiskowymi (wyrok II OSK 288/10 i art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z art. 72 ust. 1 POŚ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 oraz wyrok II SA/Łd 85/14), które w nin. sprawie nie zostały powołane i udokumentowane. Ustanowienie zakazu budowy oczyszczalni przydomowych po wybudowaniu sieci oraz nakazu przyłączenia do sieci nieruchomości wyposażonych w oczyszczalnię, narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. oraz przekracza granice władztwa planistycznego przez nadmierne ograniczenie prawa własności. Przesłanki nakazu wykonania obowiązku, przyłączenia nieruchomości do sieci wynikają z art. 5 ust. 7 u.c.p.g. (por. wyrok II SA/GI 906/10) i tylko jedną z nich jest samo wybudowanie sieci.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały. Powinnością Rady było rozwiązanie problemu ścieków bytowych dla planowanych domów do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową (wyrok II OSK 684/12). Obowiązek właścicieli odprowadzania ścieków do sieci powinien być rzeczywisty (wyroki II OSK 270/11 i II SA/Łd 740/12). Obowiązek budowy sieci kanalizacyjnej nakłada na gminy art. 208 ust. 1 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145). Jedynie poza aglomeracjami gminy nie muszą budować sieci kanalizacyjnych. Na terenie aglomeracji brak sieci jest jedynie stanem przejściowym, co nie zmienia założenia przyjętego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, przy czym na terenach poza aglomeracjami budowa sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowa, ale gmina może przewidzieć budowę sieci (W. Radecki Komentarz do art. 5 u.c.p.g. w Lex). Jak stwierdził organ, zasada jednolitości prawa nakazuje przyjąć wykładnię pozwalającą gminie w ustaleniach planu na dopuszczenie czasowe wyposażenia nieruchomości w przejściowe technologie jak i wskazanie kierunku rozwoju sieci, do której właściciel nieruchomości będzie obowiązany się przyłączyć po jej wybudowaniu.

W zakresie dopuszczenia technologii przejściowych (szamb, przydomowych i lokalnych oczyszczalni ścieków) nie wskazano konieczności likwidacji przydomowych oczyszczalni ścieków i podłączenie tych nieruchomości do sieci, uwzględniając przepisy odrębne. Przepis stanowi właśnie o dopuszczeniu możliwości sto-

sowania rozwiązań przejściowych do czasu wykonania sieci zbiorczej, której termin realizacji nie jest określony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Treść ustaleń planu miejscowego wyznaczona jest przez ustawy, rozporządzenia wykonawcze do ustaw oraz inne akty prawa miejscowego. Uchwała w sprawie planu miejscowego jako akt podstawowy ustanawiana jest na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594). Dlatego uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 u.s.g.), co nie dotyczy nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.), przy czym obie postaci naruszeń prawa usiłuje konkretyzować art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki II OSK 759/07 i 215/08) jako naruszenia prawa materialnego (zasad sporządzania) oraz procedury uchwalania planu. W nawiązaniu do art. 2 Konstytucji RP szczególnego podkreślenia wymaga dostosowanie redakcji uchwały do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W związku z tym organ uchwała plan miejscowy w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 u.p.z.p. i dbając o zgodność tego aktu z przepisami ustaw, które dotyczą poszczególnych kwestii wymienionych w przepisie upoważniającym. Naruszenie wymaganego zakresu przedmiotowego uchwały związane być może z zaniechaniem zawarcia w uchwale ustaleń obowiązkowych bez wykazania zbędności danej regulacji w odniesieniu do obszaru bądź określonego terenu albo objęcia uchwałami ustaleń wykraczających poza zakres upoważnienia (brak podstawy prawnej) lub sformułowania ich w sposób sprzeczny z podstawą materialnoprawną. Zagadnienia te w sposób szczegółowy opisują wskazane Zasady techniki prawodawczej, z których dla potrzeb uzasadnienia rozstrzygnięcia w nin. sprawie wymienić należy wymóg zgodności z prawem (§ 143 w związku z § 136, § 115, § 116) i zakaz powtarzania przepisów innych aktów normatywnych (§ 138 i § 118). Skoro zakazane jest powtarzanie innych przepisów (jako zbędne), to tym bardziej niedozwolone jest przytoczenie innego przepisu w brzmieniu zmienionym, czyli przeinaczanie prawa. Podkreśla się ponadto, że przepis powtórzony będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może wywołać jego wykładnię odmienną od powszechnie przyjętej i wątpliwość odnośnie treści normy prawnej wynikającej z takiego przepisu. Musi istnieć rzeczywiście poważna potrzeba powtórzenia, związania przykładowo z wymogiem komunikatywności (przejrzystości, zupełności) regulacji zawartej w uchwale, aby wyjątkowo takie naruszenie Zasad ocenić jako nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Trzeba jednak przyznać, że ustawodawca nie wskazał wyraźnie na wymóg jasności i dokładności przepisów uchwały (§ 6 Zasad nie jest powołany w odesłaniu z § 143). Można dodać, że wśród źródeł naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego wymienia się również zawarcie w uchwale ustaleń naruszających określone kompetencje innych organów (por. uwagi krytyczne I. Zachariasza do wyroku II OSK 84/08 w Komentarzu do art. 15 u.p.z.p. teza 7 w Lex).

Uchwalając zaskarżone przepisy organ nie sprostął powyższym wymaganiom. Nie budziło zresztą wątpliwości stron, że organ ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) powinien określić parametry działek (§ 4 pkt 8 cyt. rozporządzenia). Działek, czyli nie tylko budowlanych. Wylimitowanie takiego dookreślenia działek z przepisów zaskarżonej uchwały doprowadzi do ich zgodności z prawem.

Sporna okazała się kwestia legalności przepisu § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały. Odnosząc się do tego zagadnienia należy przede wszystkim wskazać, że w § 19 pkt 1 uchwały dopuszczono lokalizowanie na obszarze planu wszelkich obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej z wyłączeniem tych wykorzystujących energię wiatru oraz z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów. Dopuszczenie to niewątpliwie obejmuje obiekty i urządzenia z dziedziny kanalizacji. Nie miał więc racji organ, że niezbędne było dodatkowe i szczególne dopuszczenie tych obiektów i urządzeń w § 20 uchwały, aby w ogóle umożliwić właścicielom stosowanie tzw. rozwiązań przejściowych w tym zakresie. Dlatego wylimitowanie zaskarżonego przepisu nie uszczupli uprawnień właścicieli, zarówno ustawowych jak i wynikających z uchwały. Wymaga porównania brzmienie zaskarżonego przepisu z treścią art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (treść tych przepisów podano na wstępie). W obu przypadkach unormowano sytuację prawną właścicieli nieruchomości w razie braku warunków przyłączenia sieci kanalizacyjnej. Ustawa ustanawia wówczas obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Zaskarżony przepis stanowi tutaj o bliżej nieokreślonych potrzebach technicznych, które muszą to uzasadniać. Takie ograniczenie obowiązku jest zbędne i niezgodne z ustawą oraz przepisem § 26 ust. 3 rozporządzenia MI z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690). Można dodać, że gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych stanowi dodatkowy obowiązek właściciela (art. 5 ust. 1 pkt 3a u.c.p.g., por. wyrok II SA/Lu 700/11). Zaskarżony przepis pozornie nie reguluje kwestii obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci

kanalizacyjnej. Jednak przepis ten należy odczytywać łącznie z przepisem § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, w którym wprowadzono bezwarunkowy obowiązek odprowadzania ścieków komunalnych z wszystkich obiektów budowlanych do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej. Analizowany pkt 2 ust. 2 (przepis zaskarżony) dopuszcza jedynie czasowe zwolnienie z tego obowiązku (skoro nie ma sieci) oraz nie powtarza ustawowego zwolnienia w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków (treść art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. in fine). Brzmienie zaskarżonego przepisu nie wyklucza zatem wykładni, że wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków nie uwolni właściciela od powinności przyłączenia nieruchomości do sieci po jej wybudowaniu. Byłaby to powinność wprowadzona w drodze uchwały, sprzecznej w tym zakresie z ustawą. Nie jest prawdą, że zaskarżony przepis nie reguluje sytuacji właścicieli w okresie po wybudowaniu sieci. Problematyka regulowana uchwałą oraz ustawą jest taka sama. Ustawa wyraźnie reguluje obowiązki właścicieli w okresie istnienia sieci i w okresie przed jej powstaniem oraz wyraźnie uprawnia ich do nieprzyłączenia nieruchomości do sieci, o ile jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Uchwała jest w tym zakresie niejasna i pozwala na dociekanie a contrario, że być może po zrealizowaniu sieci nie będą dopuszczone żadne rozwiązania przejściowe. O ile organ w ogóle zamierza powtarzać przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., a w ostateczności do niego ogólnie odesłać, to powinien respektować przy tym zasady podane na wstępie rozważań.

Nie była odpowiednia lub częściowo wręcz zrozumiąca pozostała argumentacja organu. Organ nie zakazał przecież w ogóle budowy szamb lub oczyszczalni (stan faktyczny w wyroku II OSK 684/12). Nin. sprawa nie dotyczy problematyki budowy sieci. O ile przyjąć, jak chce organ, że w ramach zasad (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.) dopuszczalne są także szczegółowe uregulowania dotyczące kwestii unormowanych już ostatecznie w ustawie i rozporządzeniu, to muszą być one zgodne z innymi aktami normatywnymi. W tych innych aktach nie występują pojęcia czasowego dopuszczenia lub przejściowych technologii, pozwalające na nadmierne ograniczenie uprawnień właścicieli w ramach możliwej wykładni uchwały.

Dlatego i zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.