



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 4066

### WYROK NR II SA/WR 457/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędzia WSA  
Sędzia NSA

Anna Siedlecka (spr.)  
Olga Białek  
Halina Kremis

Protokolant asystent sędziego

Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 listopada 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni  
z dnia 17 listopada 2015 r. nr XXI/186/15  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieście i gminie  
Bogatynia

- I. stwierdza nieważność § 5 tabeli nr 1 rubryki VI pkt 6 ppkt 1 oraz § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały;**  
**II. zasądza od Gminy Bogatynia na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XXI/186/15 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieści i gminie Bogatynia. Wojewoda Dolnośląski zaskarżył wskazaną uchwałę w zakresie jej § 5 tabeli nr 1 rubryki VI pkt 6 ppkt 1 z powodu istotnego naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) – dalej: u.c.p.g., a także § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) – dalej: u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) – dalej: r. M.I. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w § 5 tabeli nr 1, rubryce VI pkt 6 ppkt 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, w Rada Miejska ustaliła, że do ogólnych zasad uzbrojenia terenów oznaczonych symbolem 1US należy „1) zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków poprzez sieci wodociągowe i kanalizacyjne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego; dopuszcza się gromadzenie ścieków w zbiornikach bezodpływowych;”. Stosownie do treści 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.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. Organ nadzoru zauważył, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Przepis ten przewiduje obowiązki właścicieli nieruchomości w sytuacji braku podstaw do budowy sieci kanalizacyjnej, jak i w sytuacji istnienia takiej sieci. Z jego treści wynika, że w przypadku braku podstaw do budowy przez gminę sieci kanalizacyjnej, właściciele mają obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, przysługuje im zatem prawo wyboru w tym zakresie. Natomiast w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jednak przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 97/13). Odnosząc się do wyżej wskazanych przepisów organ nadzoru zauważył, że prawodawca lokalny zmodyfikował normy ustawowe. Regulacja uchwały pomija możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Z treści uchwały wynika, że podstawową zasadą uzbrojenia terenu jest „zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków poprzez sieci wodociągowe i kanalizacyjne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”, należy jednak wskazać, że za równoważne temu rodzajowi uzbrojenia uznano gromadzenie ścieków w zbiornikach bezodpływowych bowiem, zgodnie z treścią uchwały, która posługuje się sformułowaniem „dopuszcza się” tego rodzaju gromadzenie ścieków nie doznaje żadnych ograniczeń. Z wyżej przytoczonych przepisów ustawy wynika, że wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych jest możliwe gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, oraz w sytuacji jeżeli budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazał, że stosownie do treści art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje uprawnienie do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. W ramach władztwa planistycznego gmina jest uprawniona do ustalania w miejscowym planie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania warunków zabudowy terenu. W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p.), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Gmina ma zatem prawo określić sposób zagospodarowania nieruchomości, położonych na terenach objętych planem. Jednakże prawo to nie jest nieograniczone. Ograniczenia te wynikają poza ograniczeniami, wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2) również z innych przepisów szczególnych. Poza tym gmina w swoim władztwie planistycznym jest ograniczona przede wszystkim przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Prawo własności jest prawem konstytucyjnie chronionym (art. 64 Konstytucji). Zatem ograniczenie wykonywania prawa własności, a takim jest zakaz budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, musiałoby być zgodne z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności, czyli musiałoby być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ustalenia mpzp, mające walor norm prawa miejscowego powszechna obowiązujących na danym terenie określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami kształtują wykonywanie prawa własności. Prawo własności nie jest jedynym elementem podlegającym uwzględnieniu w zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wynika bowiem nakaz uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym, innych niż własność okoliczności, takich jak wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony zdrowia (tak wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2014r., sygn. akt. II SA/Łd 85/14). W przypadku wykonywania prawa własności nieruchomości w sposób, który wywołuje zagrożenie dla innych wartości konstytucyjnie chronionych, ustawodawca zasadnie decyduje się na ograniczenie prawa własności. Takie ograniczenia dla właścicieli nieruchomości zawiera ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lecz nie może ich bez podstawy prawnej i wbrew ustawie wprowadzać normodawca lokalny. Odnosząc powyższe rozważania do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy organ nadzoru wskazał, że normodawca lokalny zmodyfikował normy ustawowe poprzez pominięcie przewidzianej przez ustawodawcę możliwości wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych oraz dopuszczenie niczym nieograniczonej możliwości gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych. Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa takiej sieci kanalizacyjnej jest technicznie 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. Rada Miejska w Bogatyni podejmując przedmiotową uchwałę odstąpiła w wyżej określonym zakresie od tej regulacji, naruszając, zdaniem organu nadzoru, prawo w sposób istotny.

W zakresie drugiego z zarzutów skargi jej autor podniósł w § 6 tabeli nr 3 rubryce VI pkt 5 uchwały wskazano, że „w bilansie miejsc postojowych dopuszcza się uwzględnienie wynajętych miejsc postojowych w zorganizowanych parkingach komercyjnych na obszarze miasta lub przyulicznych miejsc postojowych, za zgodą zarządcy drogi”. Wobec powyższego organ nadzoru zauważył, że kompetencja organu stanowiącego gminy do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażona jest w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I., zgodnie z którym 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. Ponadto, na obowiązek określenia w miejscowym planie ilości miejsc parkingowych wskazuje również art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W przepisach ustawy i r.M.I. określono zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Zdaniem Wojewody, poprzez wprowadzenie powyższych zapisów uchwały we wskazanym na wstępie fragmencie przekroczone granice kompetencji przyznanej Radzie w treści przepisów ustawy i rozporządzenia. Rada nie powinna była bowiem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają innym podmiotom uprawnienie do określenia warunków wobec wprowadzonych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska zarządcy drogi. Należy zauważyć, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego, który swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Postanowienia planu mają zatem bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Podmiotem uprawnionym do wprowadzania tych postanowień jest natomiast organ stanowiący gminy. Podsumowując, w powyższym zakresie doszło do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej Radzie w art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 r.M.I. i naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu. Przedstawione stanowisko Wojewody znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 121/13 i z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 871/13.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie i w pozostałym zakresie umorzenie postępowania. W pierwszej kolejności Burmistrz wniósł o odrzucenie skargi ze względów formalnych, wskazując na znaczny upływ czasu od jej podjęcia (ponad 6 miesięcy), i upływ terminu, w ciągu którego organ nadzoru był uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę, jeżeli według tego organu uchwała naruszała prawo. Powołując się na przepis art 53 ust. 1 p.p.s.a. autor odpowiedzi na skargę wskazał, że Wojewoda mógł wnieść skargę na uchwałę z dnia 17 listopada 2015 r. w okresie 60 dni od dnia otrzymania uchwały. Skargę wniesiono natomiast ze znacznym przekroczeniem terminu, tj. dopiero 1 czerwca 2016 r., a więc po upływie ponad 6 miesięcy od dnia otrzymania uchwały, przesłanej w trybie art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

Na wypadek, gdyby Sąd administracyjny nie odrzucił skargi w trybie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a., strona przeciwna po analizie argumentów zawartych w uzasadnieniu skargi wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 5 tabeli nr 1 rubryki VI pkt 6 ppkt 1 uchwały. W tym zakresie wyjaśniono, że zawarte w § 5 postanowienia planu miejscowego dotyczą terenu będącego we władaniu gminy i przeznaczonego - zgodnie z ustalenia § 5 tabeli nr 1 rubryka I pkt 4 - pod tereny, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, jako terenu sportu i rekreacji (US). Przeznaczenie terenu będzie obejmować: tor motocrossowy, strzelnicę sportową, obiekty zaplecza socjalno-biurowego i zaplecza technicznego. Teren nie jest i nie będzie własnością osób fizycznych (prywatnych). Jest natomiast związany z realizacją gminnego programu inwestycyjnego, związanego z realizacją obiektów sportu i rekreacji oraz przestrzeni publicznych. Mając zatem na uwadze, że objęty planem teren jest terenem gminy (komunalnym), a nie terenem prywatnym (terenem zabudowy indywidualnej), zawarte w planie ustalenia o funkcjonowaniu zbiorczych sieci kanalizacyjnych nie wykluczają budowy małej lokalnej (grupowej - dla jednego odbiorcy / instytucji lub kilku) oczyszczalni na teren gminnego ośrodka sportu i rekreacji (oznaczonego w planie symbolem US), gdyż budowa takiej oczyszczalni ścieków przez gminę, będzie zawsze stanowiła element zbiorczego systemu kanalizacyjnego gminy. Według Burmistrza, gminny system kanalizacyjny może się natomiast składać z różnorodnych urządzeń i systemów, nie zawsze ze sobą technologicznie powiązanych: oczyszczalni centralnej, oczyszczalni grupowych - lokalnych, i innych urządzeń definiujących system. Burmistrz wyjaśnił przy tym, że dla przewidzianego obiektu podjęte zostały przez gminę prace programowe i projektowe, z których wynika (przynajmniej w pierwszym okresie funkcjonowania ośrodka sportu i rekreacji), potrzeba budowy infrastruktury technicznej w możliwie małym zakresie, ze względu na małe obciążenie i sporadyczne (nie ciągle) jego wykorzystanie. Wskazał przy tym, że warunki wykorzystania obiektów na terenie ośrodka nie są korzystne dla funkcjonowania oczyszczalni ścieków, jako urządzenia wymagającego ciągłej i intensywnej eksploatacji (z przyczyn technologicznych rozwiązanie oparte o oczyszczalnię ścieków jest dla gminy rozwiązaniem niekorzystnym). Niebagatelne znaczenie miały też koszty realizacji oczyszczalni. Dlatego niezależnie od systemu kanalizacyjnego gminy, opartego o oczyszczalnię

ścieków, dopuszczono zbiornik bezodpływowy, kierując się przesłankami wynikającymi z wiedzy technicznej w zakresie budownictwa oraz z potrzeby racjonalnego i uczciwego wydawania funduszy publicznych (funduszy całej społeczności gminy). Burmistrz uznał przy tym za zasadne zauważyć, że przewidziany w planie motocross znajduje się w obszarze przyszłej strefy aktywności gospodarczej, dla której funkcjonowania przewiduje się w przyszłości budowę sieci kanalizacyjnej (obszar nie może być zaliczony do obszaru, w którym budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie i ekonomicznie nieuzasadniona). Umożliwi to w przyszłości również obsługę projektowanego gminnego ośrodka rekreacji (motocrossu), zarówno poprzez budowę lokalnej oczyszczalni ścieków, bądź poprzez wykorzystanie oczyszczalni centralnej miasta. Dalej podano, że kierując się wiedzą techniczną i troską o budżet gminy, dla obiektu zostały więc przyjęte rozwiązania, jak w ustaleniach planu. Do ustalenia gospodarki ściekowej przyjęte zostały - zawarte w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminie możliwości alternatywnego rozwiązania gospodarki ściekowej (zawartego w art. 5). Z ustawy wynika prawo wyboru (zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w skardze), Gmina więc z możliwości tego wyboru skorzystała. Tym samym nie można stwierdzić, że gmina zmodyfikowała normy ustawowe. Jednocześnie wyjaśniono, że gmina świadomie przyjęła rozwiązanie wyłącznie dla swoich terenów (mienia komunalnego) - jako rozwiązanie racjonalne i zgodne z interesem publicznym. Rozwiązanie nie dotyczy terenów osób trzecich i ich interesu prywatnego, a w szczególności osób fizycznych, dla których sposób wykonywania prawa własności - zgodnie z obowiązującą doktryną prawa - podlega szczególnym przywilejom (kosztem interesu publicznego). Autor odpowiedzi na skargę zwrócił również uwagę na brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 u.p.z.p. Według niego ważenie interesu publicznego i prywatnego jest obowiązkiem gminy przy sporządzeniu planu miejscowego. Przyjęcie bowiem rozwiązań nieracjonalnych i niezgodnych z finansowym interesem wspólnoty samorządowej (wartość konstytucyjnie chroniona), w ostateczności wpływa na wykonywanie prawa własności w sposób, który wartości konstytucyjne naruszy. Powyższe następuje również, gdy gmina nie wykorzystuje wybudowanych za duże pieniądze elementów infrastruktury technicznej, prowadzi nieracjonalną politykę przestrzenną, trwoni majątek gminny, promuje nieracjonalne i kosztowne rozwiązania techniczne i urbanistyczne - prowadzące do degradacji ukształtowanych systemów gospodarki komunalnej, wzrostu obciążeń podatkowych, a w konsekwencji do stanów kryzysowych i utraty wartości nieruchomości (gruntów) - ogólnie do osłabienia lub degradacji gminy.

W końcowej części odpowiedzi na skargę jej autor wskazał, że w części dotyczącej § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, Rada Miejska w Bogatyni uznała skargę za zasadną i w związku z powyższym skarżona uchwała została w tym zakresie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Bogatyni nr XXXIX/292/16 z dnia 1 lipca 2016 r. Mocą tej uchwały został skreślony w § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr XXI/186/15, fragment „za zgodą zarządcy drogi”. Na tej podstawie, według Burmistrza, postępowanie w tym zakresie winno ulec umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Podczas rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 3 listopada 2016 r. pełnomocnik organu nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w skardze, a nadto złożył do akt rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 sierpnia 2016 r., nr NK-N.4131.4.13.2016.FZ w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr XXXIX/292/16 z dnia 1 lipca 2016 r.

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

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 j.t., powoływanej w dalszym ciągu jako "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90. Po upływie powyższego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

Należy przyjąć, wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, że organ nadzoru nie jest ograniczony terminem do wniesienia skargi wynikającym z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, powoływanej w dalszym ciągu jako "p.p.s.a."). Wniosek taki wypływa z porównania dyspozycji art. 53 § 1 p.p.s.a. z art. 93 ust. 1, art. 98 ust. 1 i art. 101 ust. 1 u.s.g. Wypada zauważyć, iż art. 98 ust. 1 u.s.g. w zakresie terminu do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dokładnie odpowiada regulacji art. 53 § 1 p.p.s.a. jest to ten sam termin końcowy. Powielenie regulacji nie jest zabiegiem prostym, ale ma określone znaczenie

normatywne. Należałoby przyjąć nieracjonalność ustawodawcy, jeżeliby uznać, iż określając w art. 98 ust. 1 u.s.g. termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zaś pomijając go w art. 93 ust. 1 i art. 101 ust. 1 u.s.g., w każdym wypadku stanowił on ogólną normę wynikającą z przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Określenie terminu wniesienia skargi w art. 93 ust. 1 u.s.g. byłoby wówczas po prostu zbędne. Przyjmując natomiast racjonalność ustawodawcy trzeba stwierdzić, że dokonując wspomnianego rozróżnienia, miał na celu odmienne uregulowanie zasad wnoszenia skargi na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. W przypadku art. 93 ust. 1 u.g.n. orzecznictwo i doktryna nie mają wątpliwości, że skarga może być wniesiona w każdym czasie (zob. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. P.Chmielnickiego, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 559-560). Upływ ponad sześciu miesięcy od czasu podjęcia zaskarżonej uchwały nie stanowi więc przeszkody prawnej do jej wyeliminowania z obrotu prawnego. W stosunku do aktów prawa miejscowego upływ nawet znacznego czasu od podjęcia danej uchwały rady gminy nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności tej uchwały (art. 94 ust. 1 u.s.g.; por. np. G. Jyż, Komentarz do art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012, teza 1).

Przechodząc natomiast do merytorycznej oceny skargi Wojewody Dolnośląskiego, należy uznać ją za zasadną. W tym zakresie Skład orzekający w pełni zgodził się z organem nadzoru, że przyjmując w zaskarżonej uchwale rozwiązania zawarte w § 5 tabeli nr 1, rubryce VI ppkt 1 – Rada Miejska w Bogatyni zmodyfikowała normy ustawowe wynikające z regulacji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., poprzez pominięcie przewidzianej przez ustawodawcę możliwości wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych oraz dopuszczenie niczym nieograniczonej możliwości gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych. Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa takiej sieci kanalizacyjnej jest technicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przy czym przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Określając zatem sposób zagospodarowania nieruchomości, położonych na terenie objętym planem, w ocenie Sądu, Rada Miejska w Bogatyni odstąpiła w wyżej określonym zakresie od tej regulacji, naruszając prawo w sposób istotny. Stwierdzone powyższego naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego musiało skutkować uwzględnieniem w tym zakresie skargi na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Również drugi z zarzutów skargi okazał się w pełni uzasadniony. W ocenie Sądu, regulacja miejscowego planu zawarta w § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 r.M.I. Podkreślić przy tym należy, że z takim stanowiskiem organu nadzoru w pełni zgodziła się Rada Miejska w Bogatyni, próbując – z pominięciem określonej przez ustawodawcę procedury – zmienić w tym zakresie zaskarżoną uchwałę. Jak orzekł jednak Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 8 sierpnia 2016 r., nr NK-N.4131.4.13.2016.FZ w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr XXXIX/292/16 z dnia 1 lipca 2016 r., podjęte przez Radę działania naprawcze okazały się nieważne. Niewątpliwie w okolicznościach niniejszej sprawy, pominięcie procedury planistycznej przy zmianie treści § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały, należało uznać za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały nr XXXIX/292/16. Powyższe oznacza, że nadal w obrocie prawnym pozostają kwestionowane przez organ nadzoru zapisy planu, które jak wynika z lektury odpowiedzi na skargę zostały przez Burmistrza w tym zakresie zaakceptowane, co oznacza, że pomiędzy stronami nie jest przedmiotem spory, że w § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały doszło do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej Radzie w art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 r.M.I. i naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów Wojewody Dolnośląskiego należało stwierdzić również nieważność § 6 tabeli nr 3 rubryki VI pkt 5 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” zaskarżonej uchwały.

Wobec tego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 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 II sentencji wyroku).