



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1198

### WYROK NR II SA/WR 503/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Górkiewicz  
Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Mieczysław

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński  
sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 października 2018 r.  
sprawy ze skargi Ł.W.  
na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach  
z dnia 27 stycznia 2012 r. nr XX.121.2012  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla terenu położonego w Miłoszycach

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- III. zasądza od Gminy Jelcz-Laskowice na rzecz skarżącego kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Ł.W. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 27 stycznia 2012 r. (XX.121.2012) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Miłoszycach, zatwierdzonego uchwałą nr XXXVI/305/2001 Rady Miejskiej z dnia 1 czerwca 2001 r., w części, tj. w zakresie § 5 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 2 pkt 5 tej uchwały. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 5 ust. 2 pkt 3 i § 8 ust. 2 pkt 5 oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwale zarzucono naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., zwana dalej ustawą) poprzez zakazanie w § 5 ust. 2 pkt 3 odprowadzania ścieków, z wyłączeniem wód opadowych nie pochodzących z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, bezpośrednio do gruntu lub wód powierzchniowych oraz dopuszczenie w § 8 ust. 2 pkt 5 możliwości odprowadzania ścieków bytowych jedynie do sieci kanalizacji sanitarnej, a tymczasowo, do czasu realizacji tej sieci, do zbiorników bezodpływowych, czyli w zasadzie zakazanie wybudowania przydomowej oczyszczalni ścieków, podczas gdy z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy jednoznacznie wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają 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, a zatem sprzeczność zaskarżonej uchwały o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dalej skarżący wskazał, że jego interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika z faktu, że jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki ewidencyjnej nr 47/68 w Miłoszycach, na terenie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmienionego zaskarżoną uchwałą i wobec braku istnienia na tym terenie kanalizacji sanitarnej, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamierza wybudować przydomową oczyszczalnię ścieków, co jest obecnie sprzeczne właśnie z § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Motywuując zasadność postawionych zarzutów skarżący wyjaśnił, że w § 5 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały wprowadzono zakaz odprowadzania ścieków, z wyłączeniem wód opadowych lub roztopowych nie pochodzących z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, bezpośrednio do gruntu lub wód powierzchniowych. Z kolei § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały stanowi, że w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się odprowadzanie ścieków bytowych: do sieci kanalizacji sanitarnej, przy czym tymczasowo, do czasu realizacji tej sieci, dopuszcza się stosowanie zbiorników bezodpływowych.

Zdaniem skarżącego bezspornie zaskarżona uchwała w § 5 ust. 2 pkt 3 zakazuje odprowadzania ścieków bezpośrednio do gruntu i wód powierzchniowych, a także w § 8 ust. 2 pkt 5 dopuszcza jedynie odprowadzanie ścieków bytowych do sieci kanalizacji sanitarnej, a tymczasowo do zbiorników bezodpływowych. W rezultacie - uchwała ta w tejże części zakazuje budowy przydomowych oczyszczalni ścieków przez co wprost narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Skoro bowiem ustawa dopuszcza (w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona) budowę przydomowej oczyszczalni ścieków, to uchwała o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będąca aktem prawa miejscowego, a więc aktem podustawowym, nie może być z ustawą sprzeczna.

Nie ulega też wątpliwości, że zaskarżona uchwała, z uwagi na sprzeczność z ustawą, w tej części dotknięta jest wadą nieważności. Dlatego też, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie przez Sąd nieważności zaskarżonej uchwały w części, to jest w zakresie jej § 5 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 2 pkt 5.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie. W ocenie organu już z treści samej skargi jednoznacznie wynika, iż nie został naruszony żaden interes prawny skarżącego. Skarżący poprzestaje na powoływaniu się na naruszenie jego interesu faktycznego.

W tym miejscu organ odwołał się do decyzji Starosty Oławskiego z dnia 5 stycznia 2018 r. zmieniającej na pisemny wniosek skarżącego pierwotny projekt budowlanego obejmujący budowę budynku mieszkalnego, jednorodzinnego na działce nr 47/68 AM-1 w Miłoszycach, obręb Miłoszyce, gmina Jelcz-Laskowice.

Zdaniem organu wbrew wszelkim twierdzeniom skarżącego zaskarżona uchwała nie narusza przepisów aktualnie obowiązującego prawa, natomiast skarżący w sposób bardzo dowolny dokonuje wykładni przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i czyni to wbrew wykładni tych przepisów przez organy administracji państwowej oraz administracji samorządowej.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018, poz.1302, dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem kontroli tutejszego Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 27 stycznia 2012 r. (XX.121.2012) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Miłoszycach, zatwierdzonego uchwałą nr XXXVI/305/2001 Rady Miejskiej z dnia 1 czerwca 2001 r., w części, tj. w zakresie § 5 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 2 pkt 5 tej uchwały.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga złożona została na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, co też oznacza, że obowiązkiem Sądu było zbadanie czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Nie budzi wątpliwości to, że sprawa, w której zaskarżona uchwała została podjęta – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – zaliczana jest do spraw z zakresu administracji publicznej.

W dalszej kolejności Sąd zobligowany był do rozważenia kwestii naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego strony skarżącej, która to wywodzi go z faktu bycia właścicielem nieruchomości składającej się z działki ewidencyjnej nr 47/68 w Miłoszycach, na terenie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmienionego zaskarżoną uchwałą i wobec braku istnienia na tym terenie kanalizacji sanitarnej skarżący, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamierza wybudować przydomową oczyszczalnię ścieków, co jest obecnie sprzeczne właśnie z § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

W tym kontekście wskazać należy, że zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą lub zarządzeniem. Dla skuteczności więc skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. W judykaturze przyjmuje się, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować prowadzi do naruszenia prawa własności, chronionego konstytucyjnie oraz przez art. 140 KC (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, Lex nr 470949).

W niniejszej sprawie niewątpliwie takie zapisy w odniesieniu do nieruchomości skarżącego kwestionowane przepisy zawierają, gdyż bezpośrednio ograniczają skarżącego w sposobach czynienia użytku z przysługujących mu uprawnień właścicielskich, a zatem zagospodarowania należącej do niego nieruchomości. W tym miejscu należy nadmienić, iż nie ma w judykaturze wątpliwości co do tego, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ze swojej istoty narusza prawo własności, gdyż - jak stanowi się o tym w art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z powołanego przepisu wynika więc, że plan miejscowy przede wszystkim narusza prawo własności nieruchomości, które są objęte bezpośrednio ustaleniami tego planu (tak jak w niniejszej sprawie). Plan miejscowy określa zarówno społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, jak i jest elementem stosunków miejscowych. Do istoty planu należy bowiem to, że narusza on prawo własności, gdyż kształtuje wraz z innymi przepisami sposób jego wykonywania. Ponadto z art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że sam ustawodawca zakłada, iż plan miejscowy może negatywnie wpływać na dotychczasowy sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, gdyż przewiduje odpowiednie roszczenia odszkodowawcze na wypadek, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (por. wyrok NSA z dnia z dnia 27 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2869/17, CBOSA).

Tym samym – w ocenie Sądu - wykazane zostało, że zapisy kwestionowanego planu istotnie naruszają prawem chroniony interes skarżącego.

Pozytywne ustalenie powyższych kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA wypowiedział tezę, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu, od tych które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całości, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1) doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobna wymagając skargi jej właściciela. W rezultacie obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, iż rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd - „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną 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. Niniejszy przepis ustanowił więc dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: - po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, a po drugie - przesłankę formalnoprawną – tj. zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

W realiach badanej sprawy Sąd uznał, iż § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa i jako taki podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Przepis ten reguluje kwestie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, a dokładniej precyzuje, że w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się: odprowadzanie ścieków bytowych: do sieci kanalizacji sanitarnej, przy czym tymczasowo, do czasu realizacji sieci, dopuszcza się stosowanie zbiorników bezodpływowych.

Wprowadzony nakaz należy postrzegać jako ograniczenie w wykonywaniu prawa własności. Regulacja ta pozostaje również w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie rangi ustawowej. Stosownie bowiem do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości, zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez: 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 powyższego wynika więc, że co do zasady w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę, właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, przy czym przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe dopiero wówczas, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych oraz, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Tak więc, właściciel nieruchomości może realizować prawo do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA: z dnia 14 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 49/10, z 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 440/08, z 9 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 75/12, z 7 marca 2012r. sygn. akt II SA/Wr 48/12). W rezultacie Sąd uznał, iż przyjmując § 8 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały lokalny prawodawca wprowadził niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenie możliwości korzystania przez właścicieli działek z przydomowych oczyszczalni ścieków dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego oraz ingerując w uprawnienia właściciela nieruchomości przyznane mu przez ustawę nie mając ku temu kompetencji.

Sąd nie znalazł już jednak podstaw do wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanego przez skarżącego § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały. Zgodnie z jego brzmieniem w ramach dopuszczonej lokalizacji obiektów małej architektury, a także obiektów, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojazdów i miejsc parkingowych wprowadzono zakaz odprowadzania ścieków, z wyłączeniem wód opadowych lub roztopowych nie pochodzących z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, bezpośrednio do gruntu lub wód powierzchniowych. W ocenie Sądu jakkolwiek przepis ten stanowi swoistą modyfikację normy ustawowej, to jednak nie stanowi naruszenia kwalifikowanego – tj. istotnego, który obligowałby do stwierdzenia nieważności cyt. przepisu. Nie jest to bowiem uchybienie, które prowadziłyby do takich skutków, które nie mogłyby zostać

zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, w tym w obszarze przekazanym do uregulowania lokalnemu prawodawcy. Sąd uznając, iż nie każda sprzeczność uchwały z prawem jest podstawą do stwierdzenia nieważności przepisu, Sąd oddalił skargę w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w pkt. I i II sentencji wyroku, zaś o kosztach rozstrzygnięto kierując się brzmieniem art. 200 p.p.s.a.