



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3892

WYROK NR II SA/WR 825/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 kwietnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Referent stażysta Małgorzata Balowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2025 r.

sprawy ze skargi M. P. i P. P.

na uchwałę Rady Gminy Jeżów Sudecki

z dnia 2 grudnia 2009 r., nr XXX/166/2009

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego gminy Jeżów Sudecki

I. stwierdza nieważność § 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały w zakresie działki nr 52/21, obręb - 0002, Dziwiszów;

II. zasądza od Gminy Jeżów Sudecki na rzecz strony skarżącej kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

M. P. i P. P. (dalej: skarżący) złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 2 grudnia 2009 r. (nr XXX/166/2009) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jeżów Sudecki, przyjętego uchwałą nr XXXV/208/2005 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 28 grudnia 2005 r.

Jednocześnie skarżący zaskarżyli również uchwałę nr XXXV/208/2005 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 28 grudnia 2005 r., ale skarga została odrzucona z uwagi na uchybienie terminowi.

Zaskarżając uchwałę zmieniającą plan miejscowy skarżący zakwestionowali § 2 pkt 4, zgodnie z którym „w § 18 ust. 2 dodaje się pkt 9 w brzmieniu: „dla wsi Jeżów Sudecki, Dziwiszów i Siedlęcina zakaz realizacji indywidualnych oczyszczalni ścieków z rozsączaniem do gruntu”. Wskazali, że są właścicielami działki nr 52/21, zlokalizowanej w miejscowości Dziwiszów.

Wcześniej skarżący wezwali Radę Gminy Jeżów Sudecki do usunięcia naruszenia prawa uchwałą z 2009.

W odpowiedzi organ wskazał, że z treści wezwania wynika, że zarzuty dotyczą gospodarki ściekowej w miejscowości Dziwiszów. Postanowienia odnoszące się do tej miejscowości zawarte są w § 2 pkt 9 uchwały, ale nie odnoszą się do spraw związanych z gospodarką ściekową. Natomiast zakaz dotyczący realizacji indywidualnych oczyszczalni ścieków z rozsączaniem do gruntu został wprowadzony § 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały. Dotyczy on miejscowości Jeżów Sudecki, Dziwiszów i Siedlęcina, a wprowadzenie tej zmiany podyktowane było budową geologiczną terenu i koniecznością ochrony interesu publicznego. Decyzje dotyczące realizacji oczyszczalni ścieków innego rodzaju rozpatrywane są indywidualnie i najczęściej kończą się uzyskaniem pozwolenia na budowę, po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego.

W uzasadnieniu skargi, skarżący zarzucili naruszenie procedur zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a nadto naruszenie zasad techniki prawodawczej i naruszenie prawa własności.

W kontekście powyższego szczególnie wskazali na rozdział 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które określają obowiązki gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości, jednocześnie wskazując wprost zakres w jakim gmina może ograniczać prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości określone w tym rozdziale.

Zdaniem strony zakwestionowany przez nich przepis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i narusza art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003, nr 80, poz. 717, dalej u.p.z.p.), zgodnie z którym, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości i każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz do ochrony własnego interesu, prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Powyższe przepisy nie wykluczają wprawdzie dopuszczalności ingerencji organu planistycznego w prawo własności, jednak wykluczają dopuszczalność ingerencji w istotę prawa własności, a także nieuzasadnione, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenie tego prawa w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem skarżących żaden z przepisów prawnych nie uprawnia gminy do wprowadzania ograniczeń w budowie przydomowych oczyszczalni ścieków w granicach miejscowości Dziwiszów. Wręcz przeciwnie, ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach określa przydomowe oczyszczalnie ścieków jako jeden, ze sposobów odprowadzania ścieków bytowych z gospodarstw domowych jednocześnie wskazując, że musi ona spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych.

Jednocześnie skarżący podnieśli też, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Jeżów Sudecki, w załączniku nr 1 w punkcie II. 1.4 dotyczącym gospodarki ściekowej wskazano, że w miejscowościach wchodzących w skład gminy budynki posiadają własne zbiorniki nieprzepływowe, a stan techniczny tych obiektów w większości przypadków jest nieprawidłowy. W związku z powyższym szczególnie ważne powinno być wspieranie rozwiązań indywidualnych, tj. lokalnych oczyszczalni ścieków lub mini oczyszczalni dla grup budynków, m.in. do terenów rozproszonej zabudowy, która pozostaje poza zasięgiem sieci kanalizacyjnej.

Nadto, odwołując się do ustawy-Prawo wodne, skarżący podnieśli, że w jej art. 33 określono prawo do zwykłego korzystania z wód, które obejmuje wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę. Stąd oraz z uwagi na zasadę zrównoważonego rozwoju, jednocześnie biorąc pod uwagę sytuację hydrologiczną Polski oraz względy ochrony, przydomowe biologiczne oczyszczalnie ścieków są rozwiązaniem proekologicznym i ich budowa powinna być wspierana na obszarach, gdzie nie ma dostępu do kanalizacji.

Zdaniem skarżących analizując stopień oczyszczania ścieków w przydomowych biologicznych oczyszczalniach ścieków i parametry uzyskiwanego w ten sposób ścieku oczyszczonego można stwierdzić, że nie stanowią one zagrożenia dla środowiska, co oczywiście jest analizowane podczas uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego wymaganego do zabudowy urządzeń wodnych, wykorzystywanych do wprowadzania do gruntu ścieków oczyszczonych w przydomowych oczyszczalniach.

Na potwierdzenie swoich twierdzeń skarżący odwołali się do podanych w skardze wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Jeżów Sudecki wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do spornej okoliczności wskazano, że powodem wprowadzenia takich obostrzeń była budowa geologiczna terenu na którym występuje podłoże gliniaste ograniczające, a nawet uniemożliwiające wsiąkanie wód do gleby. Regulacje te były respektowane i niekwestionowane przez mieszkańców znających budowę geologiczną, jak i ukształtowanie terenu wsi Dziwiszów. W efekcie powyższego odprowadzane ścieki nie wsiąkały, lecz przepływały na niżej położone sąsiednie posesje. Kwestionowany przepis miał właśnie na celu chronić przed naruszeniem interesu publicznego jak i osób trzecich.

Nadto, organ wskazał, że przywoływana przez skarżących ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie wskazuje możliwość realizacji gospodarki ściekowej w obrębie posesji na bazie przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych jako alternatywę dla zbiorników bezodpływowych. Zapisy tej ustawy, jak i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie odnoszą się do rodzaju przydomowej oczyszczalni ścieków, ani też do terenu na którym mogą (lub nie) być zastosowane. Kwestie te, jak i możliwość zagospodarowania wytworzonej wody w obrębie swojej nieruchomości muszą być rozpatrywane indywidualnie, aby zadośćuczynić art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. chronić przed naruszeniem interesu publicznego i osób trzecich - właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Wreszcie organ wskazał, że postanowienia wykluczające realizację instalacji rozsączających ścieki do gruntu nie wyłączają zastosowania oczyszczalni przydomowych z możliwością odprowadzenia oczyszczonych ścieków do rowu na podstawie pozwolenia wodnoprawnego. Istotne jest, aby oczyszczone ścieki nie były rozsączane w gruncie, ale żeby były skierowane do wód płynących. Zatem zapisy kwestionowane przez skarżących nie zakazują stosowania oczyszczalni przydomowych pod warunkiem odpowiedniego zagospodarowania oczyszczonych ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935, powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo. Stwierdzenie nieważności uchwały w oparciu między innymi o przesłankę materialnoprawną, może zatem nastąpić tylko wtedy, gdy akt ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Przedmiotem kontroli tutejszego Sądu jest uchwała Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 2 grudnia 2009 r. (nr XXX/166/2009) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

gminy Jeżów Sudecki, przyjętego uchwałą nr XXXV/208/2005 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 28 grudnia 2005 r.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2002 r., nr 142, poz. 1591, dalej u.s.g.) obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu organu, do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie powyższego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację strony skarżącej.

W realiach badanej sprawy skarżący swój interes prawny wywodzą z prawa, jakie przysługuje im do nieruchomości objętej zaskarżonym aktem, tj. wskazali, że są właścicielami dz. nr 52/21, zlokalizowanej w miejscowości Dziwiszów, która znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 17MN, tj. tereny istniejącej i projektowanej zabudowy mieszkaniowej, położonej w zachodniej części wsi po obu stronach drogi powiatowej. Względem tegoż terenu zaskarżona zmiana planu, w jej § 2 w pkt 4 wprowadza zakaz realizacji indywidualnych oczyszczalni ścieków z rozsącaniem do gruntu.

W ocenie Sądu wprowadzając niniejszą zmianę w zagospodarowaniu terenu Gmina wpłynęła niewątpliwie na zakres uprawnień do korzystania z przedmiotowej nieruchomości. Stąd też w ocenie Sądu skarżący uprawnieni byli do kwestionowania uchwały. Niniejsza bowiem zmiana planu - poprzez przyjęte w nim regulacje względem nieruchomości skarżących - wyznacza zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ogranicza sposób wykonywania prawa własności. Tym samym pozytywne ustalenie niniejszej kwestii otworzyło drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury, w tym czy Gmina nie przekroczyła tzw. władztwa planistycznego.

Wobec tak określonych ram sądowej kontroli tut. Sąd uznał, iż w realiach badanej sprawy naruszenie interesu prawnego skarżących jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Zakwestionowany przepis został bowiem ustanowiony sprzecznie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005, nr 236, poz. 2008, dalej zw.: ustawą), zgodnie z którym 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, 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 przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca uregulował w nim dwie sytuacje: 1) przypadek, gdy istnieje sieć kanalizacyjna - wówczas zasadą jest, że nieruchomość ma być podłączona do tej sieci, jednak przyłączenie do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli jest ona wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych; 2) przypadek, gdy sieć kanalizacyjna nie istnieje lub jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona - wówczas właściciele nieruchomości mają obowiązek wyposażenia ich w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, przy czym w tym zakresie wybór należy do właścicieli nieruchomości.

Tymczasem w zaskarżonej uchwale wprowadzono zakaz realizacji oczyszczalni ścieków z rozsącaniem do gruntu, bez wskazania i udokumentowania konkretnych okoliczności, które przemawiały za przyjęciem takich regulacji względem nieruchomości skarżących. Poprzestano wyłącznie na ogólnikowym odwołaniu się do budowy geologicznej terenu i konieczności ochrony interesu publicznego i interesu osób trzecich. W rezultacie zakwestionowany przepis uchwały jest bardziej rygorystyczny aniżeli regulacja ustawowa. Przepis bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wyraźnie wskazuje, iż jeżeli przydomowa oczyszczalnia ścieków spełnia wymogi techniczne stawiane tym urządzeniom, jej eksploatacja jest prawnie dopuszczalna a korzystający z tego urządzenia spełnia kryteria utrzymania czystości i porządku na nieruchomości. Co istotne przywołana norma ustawowa nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń czy zakazów w zależności od tego czy mamy do czynienia z oczyszczalnią ścieków z rozsącaniem do gruntu, czy też nie. Jedynie obliguje do tego, aby oczyszczalnia spełniała wymagania określone w przepisach odrębnych. Stąd przyjąć trzeba,

że w zakwestionowanym przepisie ustanawiano ograniczenia przez wyłączenie możliwości korzystania z przydomowej oczyszczalni ścieków z rozsączaniem do gruntu. Próżno przy tym, oprócz wskazanych ogólnych twierdzeń dot. przede wszystkim budowy geologicznej terenu, wywieść jakiekolwiek powody dla przyjętych ograniczeń dla działki nr 52/21, zlokalizowanej w Dziwiszowie. Wprawdzie przepisy art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczają ingerencję w prawo własności, ale musi ona jednak pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. W orzecznictwie zwraca się bowiem uwagę, że poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględnić również normy konstytucyjne, w tym ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności i wynikający z art. 64 ust. 3 zakaz nadmiernej ingerencji w chronione prawo własności (por. wyroki NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1293/16; 26 października 2016 r., II OSK 145/15; 22 marca 2017 r., II OSK 1861/15; 13 marca 2019 r. II OSK 1026/17, CBOSA). Wynikająca bowiem z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych nie jest nieograniczona, co wiąże się z koniecznością poszanowania prawa własności i innych wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Z przywołanych reguł ustawowych i konstytucyjnych wynika, że organy gminy wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów. Niewątpliwie rozstrzyganie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2677/20, CBOSA). Wymaga ich wyważenia.

W ocenie Sądu, w realiach badanej sprawy, powyższe uwarunkowania prawne nie zostały należycie uwzględnione w toku procedury planistycznej, przez co nie mogą zostać uznane za optymalne - uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną skarżących. Skoro bowiem gmina dopuściła na terenie objętym symbolem 17 MN zabudowę mieszkaniową, a jednocześnie z przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, że w gminie Jeżów Sudecki nie funkcjonuje żadna sieć kanalizacyjna ani komunalna oczyszczalnia ścieków, to nie można zaakceptować przyjętych rozwiązań wyłączających realizację oczyszczalni z rozsączaniem do gruntu bez jakiegokolwiek odwołania się w tym względzie chociażby do przepisów odrębnych. Wobec bowiem tak przyjętych rozwiązań skarżący w zakresie obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, zobligowani byłiby wyłącznie do realizacji bezodpływowego zbiornika nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, bez możliwości rozsączania do ziemi, co stanowi nieuprawnione zawężenie regulacji ustawowych.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały w zakresie działki nr 52/21, zlokalizowanej w miejscowości Dziwiszów, a o kosztach orzekł na zasadzie art. 200 p.p.s.a.