

*-sesja
16.05.2025*

ODPIS

Sygn. akt II SA/GI 1610/24

WSA w Gliwicach
2025.05.13 05:56:05

Signer:

CN=WSA w Gliwicach

C=Polska

O=Wojewódzki Sąd Administracyjny

2.5.4.9/f=VATPL-63110/88

Public key:

RSA4096 bits



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski
	Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2025 r.
sprawy ze skargi [REDAKTED], [REDAKTED]
na uchwałę Rady Miejskiej w Mikołowie
z dnia 25 sierpnia 2015 r. nr XI/253/2015
w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 26 pkt 2 w odniesieniu do działki nr 1282/45 położonej w Mikołowie przy ul. Łąkowej;
2. zasądza od Gminy Mikołów na rzecz skarżących solidarnie 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

Weronika Siedlaczek

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 25 sierpnia 2015 r., Nr XI/253/2015, Rada Miejska Mikołowa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i in. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm. – dalej: u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm. – dalej: u.p.z.p.), po stwierdzeniu, iż postanowienia planu nie naruszają ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mikołowa, uchwalonego uchwałą nr XX/247/99 z dnia 14 grudnia 1999 r. ze zm., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2015 r. poz. 4512; dalej: m.p.z.p.).

[redacted] i [redacted] (dalej: strony, skarżący), działając przez pełnomocnika, złożyli skargę na ww. uchwałę. Zarzucono sprzeczność § 26 pkt 2 ww. uchwały, ustalającej zakaz wprowadzania ścieków do gruntu i do wód, z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (obecnie t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm. – dalej: u.c.p.g.).

Na tej podstawie po modyfikacji stanowiska wniesiono o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały nr XI/253/2015 Rady Miejskiej Mikołowa w części dotyczącej § 26 pkt 2 ww. uchwały, ustalającej zakaz wprowadzania ścieków do gruntu i do wód;
- 2) zasądzenie od organu na rzecz skarżących kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego;

W uzasadnieniu podano m. in., że nieruchomość skarżących położona jest w Mikołowie przy ul. Łąkowej, dz. nr 1282/45 (w obrębie m.p.z.p.). Nie jest przyłączona do sieci kanalizacyjnej, albowiem taka nie istnieje. Brak jest sieci kanalizacji sanitarnej, która mogłaby stanowić odbiornik ścieków dla przedmiotowej nieruchomości. Mając powyższe na względzie aktualizuje się obowiązek po stronie skarżących wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości

ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W wyroku WSA w Gliwicach z 20 września 2024 r., sygn. II SA/GI 455/24, wskazano: „Podzielić należy (...) stanowisko organów obu instancji wskazujące na niezgodność inwestycji z Planem miejscowym.” Jednocześnie brak sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej (z powodu wyeliminowania go ww. wyrokiem) nie stanowi przeszkody dla uruchomienia postępowania naprawczego. Brak sprzeciwu nie legalizuje bowiem inwestycji, która narusza przepisy. Zatem zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie. Wskazano m. in., że do organu wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a następnie skarga. Gmina w planie miejscowym nie ustaliła zakazu stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków, a zapis o treści „zakaz wprowadzania ścieków do gruntu i do wód”, mimo że ogranicza stosowanie takiego rozwiązania, nie oznacza, że wprowadzone uchwałą ograniczenie jest sprzeczne z obowiązującym prawem. W ten sposób spełniono wymóg art. 1 u.p.z.p. i uwzględniono tam wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami. Skarżone ustalenie planu spełnia wymogi ww. ustawowego przepisu, a jego celem jest ochrona wód powierzchniowych i podziemnych. M.p.z.p. na przełomie 2014/2015 roku był uzgodniony i zaopiniowany przez wymagane przepisami instytucje i organy. Ponadto dwukrotnie był wyłożony do publicznego wglądu i w terminach wskazanych w ogłoszeniach nie wpłynęły żadne uwagi do jego ustaleń. Był również przedmiotem postępowania przed organem nadzorczym - Wojewodą Śląskim. Z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wynika, że właściciele nieruchomości, jeśli nie ma sieci kanalizacyjnej, mogą korzystać z rozwiązań alternatywnych w postaci zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych. Przepisy skarżonego planu miejscowego nie wykluczają możliwości zabudowy działki i zagospodarowania ścieków, a określają jedynie zasady na jakich ma się to odbyć. W tym konkretnym przypadku, aby zagospodarować ścieki bytowe, należy wykorzystać bezodpływowy zbiornik nieczystości ciekłych. Wejście w życie skarżonego planu z 2015 r. sprawiło, że działka skarżących nr 1282/45 z działki rolnej stała się działką budowlaną. Tym samym argumenty skarżących dotyczące pogorszenia ich sytuacji prawnej oraz generowania uciążliwości są niezasadne. Podsumowując,

obowiązujący plan z 2015 r., objęty zaskarżoną uchwałą, nie posiada zapisu, który wprowadza zakaz stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków. Celem skarżonego zapisu § 26 pkt 2 uchwały jest ochrona wód powierzchniowych i podziemnych w obszarze planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje m. in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądowoadministracyjna sprawowana jest w oparciu o kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z przepisem art. 134 § 1 p.p.s.a. kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy administracyjnej, zaś sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sprawowana kontrola zainicjowana została w trybie i na zasadach określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przysługującym podmiotom prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym, nielegalnym wkroczeniem w te interesy. W przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny każdego skarżącego.

Takie rozumienie legitymacji skargowej znajduje odzwierciedlenie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 Nr 8, poz. 4) stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej, obywatelskiej), zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. Posiadanie interesu prawnego w zakwestionowaniu uchwały rady gminy oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Istotnym warunkiem umożliwiającym zaskarżenie uchwały samorządowej jest nie tylko jej obiektywna niezgodność z prawem materialnym, kształtującym sytuację prawną podmiotu skarżącego, ale także konieczność wykazania, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza interes prawny takiej osoby, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu (np. wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., I OSK 1016/09).

Skarżący (co nie jest sporne) są właścicielami ww. nieruchomości objętej zapisami m.p.z.p. Dodatkowo w wyroku WSA w Gliwicach z 20 września 2024 r., sygn. II SA/GI 455/24, wskazano: „Podzielić należy (...) stanowisko organów obu instancji wskazujące na niezgodność inwestycji z Planem miejscowym.” Oznacza to, że interes prawny skarżących został naruszony.

Skarżący wykazali swój interes prawny w zaskarżeniu uchwały w zakresie swej własności. W zakresie szerszym nie posiadają uprawnień, by kwestionować ww. akt.

Skarga jest co do zasady uzasadniona (w granicach naruszonego interesu prawnego skarżących).

W ocenie Sądu, rozważając treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g., należy uznać, iż ustawodawca wskazał, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana

regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g. W wyroku NSA z dnia 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13, stwierdzono, że „Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”

Dodatkowo wskazać należy, że przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji).

Stwierdzenie formalnej dopuszczalności skarg obliguje Sąd do dokonania kontroli legalności zaskarżonego aktu. Kontrola ta dotyczy zarówno poszanowania przez organ uchwałodawczy przepisów regulujących tryb uchwalenia tego aktu, jak i w zakresie materialno - prawnej prawidłowości jego postanowień. Oceny, czy zaskarżony plan jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności należy dokonywać przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem (w świetle poprzedniego brzmienia) istotne 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. Występujące w powołanym

przepisie pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (inaczej zwanego też „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r., II OSK 215/08).

W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie lokalny prawodawca nie naruszył trybu sporządzenia planu miejscowego. Naruszone zostały jednak zasady sporządzania planu.

Zdaniem Sądu naruszenie takie zachodzi w odniesieniu do treści § 26 pkt 2 ww. uchwały. Zgodnie z § 26 m.p.z.p. „Ustalenia planu dla modernizacji, rozbudowy i budowy sieci kanalizacyjnej są następujące:

1) rozbudowa systemu kanalizacji, w tym:

- a) odprowadzenie ścieków do istniejącego i rozbudowywanego systemu sieci i urządzeń kanalizacyjnych, odpowiednio sanitarnej, deszczowej rozdzielczej i ogólnospławnej,
- b) uzbrojenie terenu w zakresie gospodarki ściekowej, gwarantującego ochronę wód podziemnych, dla realizowanych nowych lub przebudowywanych istniejących obiektów i budowli;

2) zakaz wprowadzania ścieków do gruntu i do wód;

3) nakaz odprowadzania ścieków opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej, z dopuszczeniem rozwiązań spełniających wymogi przepisów ochrony środowiska.”

W ocenie Sądu rozwiązania przyjęte w § 26 pkt 2 m.p.z.p. pozostają w sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Przepis ten stanowi, 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, 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 przepisu wynika, że w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie istnieje lub jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona - wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w: 1) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych; 2) przydomową oczyszczalnię ścieków, przy czym oba te urządzenia muszą spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych.

W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że niedopuszczenie przez lokalnego prawodawcę w planie zagospodarowania przestrzennego budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, na które ustawodawca zezwala, pod warunkiem spełnienia określonych technicznych wymogów, nie da się pogodzić z racjonalnością stosowania prawa i jego funkcją (celem), którym jest, jeżeli chodzi o przepisy z dziedziny planowania przestrzennego, zapewnienie możliwości realizacji inwestycji z uwzględnieniem ładu przestrzennego, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeb interesu publicznego (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.). Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą być rozumiane w sposób sprzeczny z treścią przepisów ustawowych, a więc nie mogą eliminować regulacji zawartej w art.

5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Dopiero realne istnienie kanalizacji może wyłączyć prawa właściciela w tym zakresie (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2019 r., sygn. II SA/GI 684/19 i podane tam orzecznictwo).

Należy podkreślić, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.cz.g. wyraźnie reguluje uprawnienia i obowiązki właścicieli w okresie istnienia sieci kanalizacyjnej oraz w okresie przed jej powstaniem. W konsekwencji regulacja zawarta w planie jest bardziej rygorystyczna aniżeli regulacja ustawowa, z którą plan nie powinien być sprzeczny.

Plan ustanowił zatem niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenie możliwości korzystania przez właścicieli działki z przydomowej oczyszczalni ścieków, dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego oraz ingerując w uprawnienia właścicieli nieruchomości przyznane im przez ustawę. Doszło tym samym do niedopuszczalnego ograniczenia prawa własności ww. nieruchomości.

Ogólne sformułowania zawarte w odpowiedzi na skargę, a dotyczące ochrony wód, nie mogą być tu zaakceptowane, bowiem organ nie przedstawił żadnych konkretnych dowodów, na to, że ów zakaz ujęty w m.p.z.p., obowiązujący na terenie nieruchomości skarżących, ma jakiegokolwiek merytoryczne uzasadnienie, uzasadniające szczególną ingerencję w ich własność. Gdyby przydomowe oczyszczalnie ścieków były dla środowiska szczególnie szkodliwe, ustawodawca zakazałby ich stosowania.

Powyższe świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu, a konkretnie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu z okresu uchwalenia planu), w świetle którego projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną powinien być zgodny m. in. z przepisami odrębnymi.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze granice naruszonego interesu prawnego skarżących i ich własności, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku, ograniczając rozstrzygnięcie do ich nieruchomości.

W przedmiocie zwrotu kosztów postępowania, obejmujących wpis od skargi (300 zł) i koszty zastępstwa procesowego (480 zł), Sąd rozstrzygał w oparciu o przepisy art. 200, art. 205 § 2 i art. 209 p.p.s.a.

Powołane wyżej orzecznictwo sądowo-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

Weronika Siedlaczek