

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 kwietnia 2011 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia NSA Janina Kosowska
Sędziowie	Sędzia WSA Tadeusz Lipiński Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.)
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2011 roku
sprawy ze skargi Jadwigi Kozakiewicz i Leona Kozakiewicza
na uchwałę Rady Miejskiej w Pieniężnie
z dnia 22 września 2005 roku nr XXIX/178/05
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- 1/ stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 22 września 2005 roku nr XXIX/178/05 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Pieniężno obejmującego obszar wsi Glebiska wraz z terenem pomiędzy wsią a brzegiem jeziora w części obejmującej ust. 6 i 7 w § 25 i ust. 5 w § 33;
- 2/ w pozostałym zakresie skargę oddala;
- 3/ orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt 1 nie podlega wykonaniu;
- 4/ zasądza na rzecz skarżących Jadwigi i Leona Kozakiewiczów od Gminy Pieniężno kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok z dnia 21.04.2011.
sygn. akt II SA/OI 146/11
jest prawomocny od dnia 10.06.2011.

Podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

2011 06 27
SPECJALISTA
Karolina Hrymowicz

UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że pismem z dnia 30 września 2010r. Jadwiga i Leon Kozakiewiczowie wezwali Radę Miejską w Pieniężnie do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Pieniężno obejmującego obszar wsi Glebiska wraz z terenem pomiędzy wsią, a brzegiem jeziora, wprowadzonych uchwałą Nr XXIX/178/05 z dnia 22 września 2005r., ograniczających prawo właścicieli działek letniskowych do korzystania z posiadanych przez nich gruntów. Wzywający wnieśli o umożliwienie im wznoszenia na ich działce nowych obiektów, ustawiania przyczep kempingowych oraz wydania zgody na inwestycje infrastrukturalne, tj. własne ujęcia wody pitnej i bezodpływowe zbiorniki na nieczystości. W ocenie wnioskodawców ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w tym § 25 ust. 6 w sposób rażąco ograniczają prawo własności, funkcjonalność działki i tym samym wpływają na jej wartość, albowiem plan nie dopuszcza możliwości realizacji nowych obiektów do czasu jednoczesnego wykonania sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odprowadzeniem ścieków do oczyszczalni. Tymczasem mimo upływu 5 lat brak jest perspektyw na realizację rzezonnych inwestycji.

Następnie Jadwiga i Leon Kozakiewiczowie pismem z dnia 26 października 2010r. wnieśli skargę na ww. uchwałę Rady Miejskiej Nr XXIX/178/05 z dnia 22 września 2005r., wnosząc o stwierdzenie jej nieważności i zarzucając naruszenie prawa własności, w tym art. 140 Kodeksu cywilnego, a także art. 2, art. 7 i art. 64 Konstytucji RP. W uzasadnieniu skarżący podkreślili, że nie otrzymali od Rady Miejskiej w Pieniężnie odpowiedzi na ich wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Ponadto w skardze podtrzymali argumentację zawartą w tym wezwaniu. Zaznaczyli również, że władze Pieniężna blokują rozpoczęcie jakichkolwiek działań inwestycyjnych w stosunku posiadaczy działek letniskowych. Wskazali przy tym, że sprawa dotyczy wielu właścicieli nieruchomości, którzy popierają starania skarżących o zmianę planu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Zaznaczył przy tym, że procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uregulowana została w ustawie z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedurę tę stosuje się zgodnie z art. 27 tej ustawy również do zmiany planu miejscowego. Zmiana planu miejscowego polega zatem na przeprowadzeniu procedury zmierzającej do uchwalenia nowego planu, co wiązałoby się z koniecznością poniesienia przez gminę dodatkowych kosztów. Jednocześnie w odpowiedzi na skargę

podkreślono, że organ nadzoru nie dostrzegł w zaskarżonej uchwale żadnego naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, 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 organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność zastosowania wykładni tych przepisów. Wskazać należy również na zapis art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) zwana dalej: ustawą ppsa., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, jak również przepis art. 135, który obliguje sąd do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa.

Jak wynika z akt sprawy skarżący są właścicielami działki letniskowej, która to działka objęta jest planem zagospodarowania przestrzennego gminy Pięczęno obejmującego obszar wsi Glebiska wraz z terenem pomiędzy wsią a brzegiem jeziora. Plan miejscowy został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Pięczęna Nr XXIX/178/05 z dnia 22 września 2005r. Skarżący na rozprawie przed tut. Sądem podnieśli, że swoją działkę, która uprzednio miała przeznaczenie rolne, nabyli w 2003r. Natomiast przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczył tereny, na których położona jest działka p. Kozakiewiczów – oznaczone symbolem MNR1, pod zabudowę letniskową.

Jednocześnie jednak w § 33 ust. 5 rzeczonyj uchwały ustalono, że do czasu podłączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę letniskową do systemu kanalizacji zbiorczej, wyłącza się je z realizacji wszelkiej zabudowy oraz innych form użytkowania rekreacyjnego. Natomiast w § 25 ust. 6 uchwały uregulowano, że na terenie zabudowy letniskowej, łącznie z usługową, wstrzymuje się realizację nowych obiektów, do czasu jednoczesnego wykonania sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odprowadzeniem ścieków do oczyszczalni, wg wariantu jak w ust. 1 lub ust. 2. W ust. 1 zaś ustalono, że podstawowym wariantem odprowadzania ścieków sanitarnych,

Sygn. akt II SA/OI 146/11

będzie projektowany kolektor sanitarny, połączony z oczyszczalnią ścieków w Pieniężnie. W ust. 2 natomiast uregulowano rozwiązanie wariantowe w postaci realizacji oczyszczalni lokalnej, która oczyszczone ścieki odprowadzać będzie do zlewni rzeki Wąlszy. Stosownie zaś do § 25 ust. 7 uchwały na terenie istniejących obiektów letniskowych w dniu przystąpienia do opracowania niniejszego planu, dopuszczono w okresie do końca 2007r. stosowanie przewoźnych szczelnych kabin sanitarnych.

Po poddaniu analizie zapisów zaskarżonej uchwały, w ocenie Sądu należy dojść do wniosku, że wspomniane jej regulacje w postaci § 25 ust. 6 i ust. 7 oraz § 33 ust. 5 powodują, że działki położone na obszarze oznaczonym w planie miejscowym jako MNR1 i MNR2 (pod zabudowę letniskową), nie mogą być wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem wskazanym w planie miejscowym. Zapis § 25 ust. 6 i 7 oraz § 33 ust. 5 wyłącza bowiem realizację wszelkiej zabudowy na przedmiotowym obszarze do czasu podłączenia terenów do systemu kanalizacji zbiorczej. Jednocześnie w planie nie przewidziano żadnej możliwości alternatywnego rozwiązania odnośnie możliwości odprowadzania ścieków do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej. Przy czym z dokumentacji planistycznej nie wynika dlaczego na terenie przeznaczonym pod zabudowę letniskową nie dopuszczono możliwości odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych. Jest to tym bardziej istotne, że od czasu uchwalenia planu upłynęło 6 lat, a z akt sprawy nie wynika, by podjęto jakiegokolwiek kroki w kwestii budowy kanalizacji przewidzianej planem. Takie rozwiązanie przyjęte w planie uniemożliwia zabudowę nieruchomości skarżących, co do których przecież tym samym planem przewidziano zabudowę letniskową. W ocenie Sądu oznacza to wewnętrzną niespójność planu, skoro przewidziano wykorzystanie danego obszaru pod zabudowę letniskową, jednocześnie nie uwzględniając możliwości odprowadzania ścieków z tych terenów, w postaci zbiorników bezodpływowych, do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że tutaj Sąd nie ma kompetencji do ustalenia czy na obszarze określonym w planie miejscowym jako MNR1 i MNR2 mogą być lokalizowane takie zbiorniki bezodpływowe. Jeżeli jednak Rada chce wprowadzić do planu zakaz stosowania takich zbiorników w sytuacji braku dostępu na tym obszarze do komunalnej sieci odbioru ścieków to nie może równocześnie ustalać, że obszar MNR1 i MNR2 ma być przeznaczony pod zabudowę letniskową. W praktyce bowiem te zapisy są sprzeczne i wykluczają na wspomnianym terenie realizację zabudowy letniskowej (por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011r., sygn. akt II OSK 2435/10).

Sąd nie kwestionuje przy tym władztwa planistycznego jakim dysponują w stosunku do swoich terenów władze gminy. Gmina ma obowiązek, a zatem i prawo,

na swoim terenie kształtować i prowadzić politykę przestrzenną. Jednym z instrumentów tej działalności jest uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w których ustala się przeznaczenia terenów i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby i warunki zabudowy terenów (art. 4 ust. 1 powołanej ustawy). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek określić m.in. przeznaczenie terenów, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, przez który rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 10 w zw. z art. 2 pkt 1 powołanej ustawy). Jednakże takie prawo gminy nie jest nieograniczone. Poza ograniczeniami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2) oraz z innych przepisów szczególnych, gmina w swoim władztwie planistycznym jest ograniczona przede wszystkim przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z 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. Prawo własności jest prawem konstytucyjnie chronionym (art. 64 Konstytucji). Zatem ograniczenia w korzystaniu z prawa własności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób - art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2007r., II SA/Gd 588/06 oraz wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005r., II OSK 183/05).

Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych, a ponieważ jej władztwo planistyczne znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas gdy prawo to ulega zmianom (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010r., sygn. akt II OSK 953/09).

Na gruncie niniejszej sprawy uzasadnione jest ograniczenie czy wręcz pozbawienie możliwości odprowadzania ścieków do przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach przeznaczonych pod zabudowę letniskową. Jak wynika bowiem z „Prognozy oddziaływania na środowisko dotyczącej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Glebiska w gminie Pieniężno” obszar oznaczony w planie miejscowym jako MNR1 i MNR2 leży w zlewni jeziora Tafty. Nawet stworzenie systemu wysokosprawnych oczyszczalni przydomowych nie stanowi, według oceny zawartej w tym dokumencie, gwarancji ochrony jeziora Tafty przed zanieczyszczeniami, co spowodowane jest jakością podłoża oraz poziomem wód gruntowych stanowiących ciek zasilający jezioro Tafty. Dlatego też zablokowanie w planie miejscowym możliwości odprowadzania ścieków do przydomowych oczyszczalni ścieków uznać należy za uzasadnione. W konsekwencji blokowanie przez plan budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, co w efekcie może oznaczać zakaz zabudowy letniskowej z tego powodu jest uzasadnione i wynika z dokumentacji planistycznej. W takiej mierze ingerencja w prawo własności, a co się z tym wiąże również ograniczenie prawa do zabudowy działki właściciela jest uzasadnione ochroną innej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona środowiska (art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP).

Natomiast organ w żaden sposób nie wyjaśnił ani nie wykazał w trakcie uchwalania planu dlaczego niedopuszczalne jest zastosowanie zbiorników bezodpływowych na terenie przewidzianym pod zabudowę letniskową. W tym kontekście warto wskazać na dwie regulacje prawne, w brzmieniu obowiązującym już w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały:

- art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. nr 132, poz. 622 ze zm.): 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;
- § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr

75, poz. 690 ze zm.): w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

Rada Gminy nie przewidując możliwości instalowania zbiorników bezodpływowych w istocie uniemożliwiła zabudowę spornego terenu jaka została przewidziana w planie. Ograniczyła tym samym prawo własności, nie przeciwstawiając temu prawu innej wartości chronionej przez Konstytucję, np. ochrony środowiska.

Ponadto plan jest bardziej rygorystyczny niż ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zakaz lokalizacji takich zbiorników musiałby być poparty konkretnymi analizami wykluczającymi możliwość ich lokalizowania, np. ze względu na ochronę środowiska, tak jak uczyniono to w stosunku do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie przewidzianym pod zabudowę letniskową. W aktach jednak brak takich analiz odnośnie zbiorników bezodpływowych.

Wprowadzając zakaz zabudowy do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej bez możliwości alternatywnego odprowadzania ścieków jaka przewidziana jest w przepisach prawa Rada Gminy ograniczyła prawo własności. Podzielić należy stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że troska o ochronę środowiska naturalnego może oczywiście uzasadniać wprowadzenie ograniczeń tego prawa. Przepisy ograniczające prawo własności należy jednak interpretować ściśle. Nie mogą być one źródłem dodatkowych ograniczeń prawa własności ponad te, które wynikają z nich wprost (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2011 r. II OSK 288/10). Zgodzić się należy także z poglądem zaprezentowanym w cytowanym wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r., że prawodawca dostrzega kolizję interesów inwestorów i środowiska naturalnego, ale próbuje znaleźć złoty środek, pogodzić te interesy ilekroć jest to możliwe. Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy nie ustalono, że ochrona środowiska winna się łączyć z zakazem budowania zbiorników bezodpływowych, czy też ujęć wody na działkach letniskowych do czasu wybudowania wodociągu.

Sygn. akt II SA/OI 146/11

Niniejszy wyrok oczywiście nie przesądza automatycznie o możliwości powstawania na spornym terenie domków letniskowych wraz ze zbiornikami bezodpływowymi. Kwestia ta bowiem rozpatrywana będzie w każdym indywidualnym przypadku na etapie wydawania pozwolenia na budowę. Wówczas to właściwy organ władny będzie ocenić, stosując odpowiednie przepisy w sprawie warunków technicznych, czy powstanie i funkcjonowanie zbiorników bezodpływowych nie będzie sprzeczne z regulującymi tą kwestię przepisami.

Mając na uwadze powyższe Sąd doszedł do przekonania, że wystarczającym jest stwierdzenie nieważności części uchwały opisanej w sentencji wyroku z uwagi na nieuprawnione ograniczenie przez te przepisy możliwości zabudowy nieruchomości skarżących. Innych uchybień, co do procedury przyjęcia przedmiotowego planu miejscowego, Sąd nie stwierdził.

W związku z powyższym, Sąd w pkt 1 na podstawie art. 147 § 1 ppsa stwierdził nieważność określonej w sentencji części uchwały. W pkt 2 w pozostałym zakresie skargę oddalono. Sąd orzekł w pkt 3, iż zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt 1 wyroku nie podlega wykonaniu. Zgodnie bowiem z art. 152 ustawy ppsa w razie uwzględnienia skargi Sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku. O kosztach rozstrzygnięto w pkt 4 na podstawie art. 200 ustawy ppsa.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

2011-08-22

SPECJALISTA

Karolina Hymowicz