

II SA/Sz 1193/21 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

LEX nr 3338009

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 17 marca 2022 r.

II SA/Sz 1193/21

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz.

Sędziowie Asesor, WSA: Krzysztof Szydłowski (spr.), Arkadiusz Windak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 marca 2022 r. sprawy ze skargi J. W. i J. W. na uchwałę Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 15 lipca 2010 r. nr XXXIV/408/10 w przedmiocie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Siadło Dolne i Siadło Górne stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim nie dopuszcza stosowania oczyszczalni przydomowych, oddała skargę w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia § 6 ust. 7 pkt 6 lit. b zaskarżonej uchwały, umarza postępowanie sądowe w pozostałym zakresie objętym skargą, zasądza od Rady Gminy Kołbaskowo solidarnie na rzecz skarżących J. W. i J. W. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

W dniu (...) lipca 2010 r. Rada Gminy w K. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie S. i S. (Dz. Urz. Woj. nr (...) poz. (...)) - dalej powoływana jako: "Plan miejscowy" albo "Uchwała").

W dniu (...) lutego 2020 r. do Urzędu Gminy wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Uchwałą, złożone przez J. (dalej powoływanych jako "Skarżący").

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Rada Gminy w K. nie zajęła żadnego stanowiska.

Pismem z dnia (...) marca 2020 r., uzupełnionym pismem z dnia (...) czerwca 2020 r. Skarżący, działając na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, wnieśli skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie domagając się usunięcia licznych naruszeń prawa zawartych w Uchwale, które, ich zdaniem, uniemożliwiają zagospodarowanie terenu objętego planem, w szczególności działki nr (...), obręb S., będącej ich własnością.

W ocenie Skarżących, Gmina naruszyła art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakazując w § 4 ust. 1 punkt 2 lit. b Planu, budowy szamb i przydomowych oczyszczalni ścieków, co jest niezgodne również z § 5 ust. 3 lit. b Planu, z którego wynika, że budowa oczyszczalni ścieków jest możliwa, pod warunkiem, że ścieki po oczyszczeniu osiągną właściwe parametry. Wprowadzając powyższy zakaz i nie realizując obowiązków wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków, Gmina uniemożliwia powstanie nowych domów. Przez 10 lat na obszarze obowiązywania planu nie powstał ani jeden metr bieżący kanalizacji wykonanej przez Gminę. Nie ma ona też w najbliższych planach realizowania takich sieci.

Ponadto, zdaniem Skarżących, zapis planu dotyczący obsługi komunikacyjnej działek wydzielonych z działki skarżących nr (...) wyłącznie poprzez układ dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem (...) oraz tylko jeden wjazd jest niezgodny z ustawą o drogach publicznych. Skarżący wskazali też, że oczekują od organu w szczególności, że zmieni on kwalifikację dróg oznaczonych w planie symbolem (...) z dróg wewnętrznych na gminne, dopuści obsługę komunikacyjną obszaru planu poprzez dodatkowe zjazdy z drogi powiatowej oraz znieśnie zakaz budowy szamb i przydomowych oczyszczalni ścieków.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie jej w całości. Zdaniem organu, Skarżący nie przedstawili takiego rodzaju argumentów (okoliczności), które mogłyby świadczyć o tym, że kwestionowany przez nich plan narusza ich indywidualny interes prawny (a właściwie interes prawny ich poprzedników prawnych według stanu na dzień wejścia w życie planu miejscowego), a zatem, że między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżących a zaskarżonym aktem występuje taki związek, który ingeruje, pozbawia lub ogranicza przyznane im prawa.

Bezpodstawny jest również, w ocenie organu, wniosek Skarżących o usunięcie "naruszeń prawa" oraz "oczekiwanie zmiany zapisów" zawartych w uchwale. Skarżący są jedynie kolejnymi właścicielami gruntu stanowiącego obecnie działkę nr (...) i to stosunkowo od niedawna, przy czym ograniczają się do kwestionowania przepisów planu nie pasujących do ich obecnych planów inwestycyjnych. Skarżący

wiedzieli jakiego rodzaju przeznaczenie i ograniczenia obowiązują na podstawie planu miejscowego na nabytej przez nich nieruchomości, bowiem jednoznacznie określał to obowiązujący od 2010 r. Plan miejscowy.

Organ wskazał, że planowane drogi wewnętrzne zlokalizowane na omawianym obszarze nie miały być przeznaczone dla otwartego, szerokiego kręgu mieszkańców gminy, w tym dla mieszkańców miejscowości, a zostały wytyczone wyłącznie w interesie kilku właścicieli nieruchomości objętych planem, w celu obsługi planowanych na ich wniosek terenów przyszłej zabudowy mieszkaniowej. Przemawiało to więc za wprowadzeniem do planu miejscowego dróg wewnętrznych, a nie publicznych. W zaskarżonej uchwale, wbrew twierdzeniom Skarżących, nie ma również żadnych przepisów zawierających zakaz budowy nowych zjazdów na drogę publiczną.

Organ wyjaśnił również, że zapisy planu dotyczące lokalizacji bezodpływowych zbiorników nieczystości ciekłych i przydomowych oczyszczalni, ścieków nie były kwestionowane przez ówczesnych właścicieli terenu, a wynikały z okoliczności wskazanej w piśmie z dnia (...) kwietnia 2009 r. Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w S. - że teren objęty opracowaniem planu położony jest w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) S.) w strefie zwykłej ochrony wód podziemnych zbiornika, co skutkowało postawieniem przez ten organ wymogu konieczności skanalizowania obszarów zabudowanych oraz w przypadku zmiany przeznaczenia gruntu rolniczego na inne cele uwzględnienia wpływu planowanej inwestycji na jakość wód podziemnych.

Pismem z dnia (...) października 2020 r. Skarżący zmodyfikowali zarzuty podniesione w skardze ograniczając je do zarzutu dotyczącego zakazu budowy szczelnych zbiorników na ścieki i przydomowych oczyszczalni ścieków, natomiast w pozostałym zakresie uznali zarzuty skargi za nieuzasadnione.

Po rozpatrzeniu powyższej skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 15 października 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 415/20, stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b Uchwały w zakresie w jakim nie dopuszcza ona stosowania zbiorników bezodpływowych oraz oddalił skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadniając powyższy wyrok Sąd wskazał, że Skarżący mają w sprawie interes prawny albowiem kwestionowane zapisy planu ograniczają ich prawo własności, które jest prawem o charakterze rzeczowym, bezwzględnie obowiązującym.

Jak wyjaśnił dalej Sąd, zawarcie w treści planu zakazów dotyczących stosowania zbiorników bezodpływowych - w sytuacji, gdy planowana (w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały) kanalizacja ściekowa nie jest realizowana, zaś stosowanie oczyszczalni przydomowych nie jest dopuszczalne (bez wprowadzenia takiego uregulowania projekt nie zostałby uzgodniony przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej

w S.) - narusza interesprawny Skarżących, albowiem ogranicza ich władztwo prawnorzeczowe. Skarżący nie mogą korzystać ze swojej nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem przewidzianym w zaskarżonej uchwale (pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną), z uwagi na brak jakiejkolwiek możliwości odprowadzania ścieków. Uznano, że wspomniane ograniczenie jest niezgodne z prawem, tj. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.; zwanej dalej: u.c.p.g.).

Stwierdzono również, że pomimo zawarcia w zaskarżonej uchwale w § 5 ust. 1 pkt 1, zapisu dotyczącego ochrony środowiska przyrodniczego, która realizowana będzie poprzez budowę systemu gospodarki wodno-ściekowej, działającej w ramach rozwiązań systemowych gminy, jak również w § 4 ust. 1 pkt 2, zapisu dotyczącego obsługi obszaru w zakresie infrastruktury technicznej, którą należy zapewnić z uwzględnieniem odprowadzania ścieków do kanalizacji ściekowej w drodze powiatowej nr (...) poprzez projektowaną kanalizację sanitarną grawitacyjno-tłoczną ze zrzutem ścieków na oczyszczalnię ścieków w P. lub innej wg wskazań gminnego systemu kanalizacyjnego - do chwili orzekania taki system (pomimo upływu 10 lat od podjęcia uchwały) nie powstał i nie podjęto działań zmierzających do jego budowy. Jak wynika przy tym z "Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie S. i S., gmina K." na realizację sieci kanalizacyjnej na terenie objętym planem nie przeznaczono żadnych środków. W tej sytuacji, przeznaczenie terenu pod zabudowę jednorodzinną wolnostojącą przy jednoczesnym zakazie stosowania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych uznano za nierealne. Nie daje bowiem właścicielom nieruchomości jakiejkolwiek możliwości zgodnego z prawem odprowadzania ścieków, stanowiącego jeden z podstawowych warunków realizacji tego typu zabudowy. W konsekwencji Sąd uznał, że zakaz, w tym wypadku - stosowania zbiorników bezodpływowych - stanowi istotne naruszenie normy art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

W zakresie wyznaczenia strefy ochronnej Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...)) - (... S.), Sąd przyjął natomiast, że wskazywana przez dyrektora RZGW decyzja Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, dotychczas nie została wyeliminowana z obrotu prawnego, zatem nie mogła przez ten organ zostać pominięta. Swoje stanowisko wyraził on w postanowieniu z dnia (...) marca 2010 r., wskazując m.in., że projekt planu uwzględnia położenie w granicach strefy zwykłej ochrony wód Głównego Zbiornika Wód Podziemnych - nr (...) i wynikające z tego faktu ograniczenia w zakresie gospodarczego wykorzystania. Postanowienie to nie zostało przez nikogo zaskarżone.

Wobec powyższego przyjęto, że argumenty Skarżących, że ich działka faktycznie nie jest objęta wspomnianą strefą ochronną - nie mogą odnieść spodziewanego rezultatu, chociażby z uwagi na treść decyzji Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (przy czym nie jest

kwestionowane przez strony, że działka położona jest w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr (...)). Jednocześnie o ile dyrektor RZGW, w żadnym z pism ani też w postanowieniu nie wspomina o konieczności wprowadzenia zakazu stosowania zbiorników bezodpływowych, o tyle w piśmie z dnia (...) grudnia 2009 r. jednoznacznie wskazał na potrzebę wprowadzenia zapisu dotyczącego niedopuszczalności stosowania oczyszczalni przydomowych - z uwagi na położenie "obszaru planu w granicach GZWP nr (...) (...) S."

Skarżący wywiedli skargę kasacyjną od powyższego wyroku zaskarżając go w części oddalającej skargę i zarzucali mu:

- 1) naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że zakaz wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych nie stanowi naruszenia tego przepisu;
- 2) art. 58 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne poprzez niezastosowanie tych przepisów i przyjęcie, iż teren objęty opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego położony jest w strefie zwykłej ochrony wód podziemnych Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) S.) mimo, iż Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w S. nie wydał żadnych aktów prawa miejscowego ustanawiających strefę ochronną dla terenu objętego zaskarżoną uchwałą;
- 3) art. 40, 41, 42, 43, 45 i 48 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze oraz § 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie właściwości organów państwowej administracji geologicznej i państwowego nadzoru górniczego przez ich nie zastosowanie i przyjęcie, iż Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa swą decyzją z dnia (...) grudnia 1998 r. ustanowił zakazy i ograniczenia zawarte w dokumentacji dla warunków hydrogeologicznych zbiornika wód podziemnych (...) S. (GZWP (...)) gdy tymczasem decyzja Ministra wydana została na podstawie wyżej wymienionych przepisów jako zatwierdzenie dokumentacji geologicznej i podlega uwzględnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jedynie jako określenie propozycji oraz ram przyszłych ograniczeń w sposobie korzystania z gruntów lub wody;
- 4) art. 145 § 1 pkt 1c w zw. z art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne przez dokonanie wadliwej oceny materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i błędne ustalenie, iż:
 - teren objęty opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego położony jest w strefie zwykłej ochrony wód podziemnych Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) - (...) S.) mimo, iż Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w S. nie wydał żadnych aktów prawa miejscowego ustanawiających strefę ochronną dla terenu objętego zaskarżoną uchwałą,

- Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa swą decyzją z dnia (...) grudnia 1998 r. ustanowił zakazy i ograniczenia zawarte w dokumentacji dla warunków hydrogeologicznych zbiornika wód podziemnych (...) S. (GZWP (...)),

- art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP przez oddalenie skargi w pozostałym zakresie mimo, iż przepisy § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz § 5 ust. 3 uchwały są sprzeczne z prawem obowiązującym w dniu ich uchwalania.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z 30 września 2021 r. sygn. akt. II OSK 183/21 uchylił pkt II zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.

NSA wyjaśnił, że wszystkie z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów koncentrują się wokół dokonanej przez Sąd I instancji kontroli zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie w jakim akt ten nie dopuszcza stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie objętym planem.

Jak ustalił też NSA, Sąd I instancji uwzględniając skargę w części, stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały w zakresie w jakim nie dopuszcza stosowania zbiorników bezodpływowych. Sąd przyjął jednocześnie, że nie narusza prawa przewidziany w tym przepisie zakaz stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków. a wprowadzone ograniczenia wynikają z ustanowienia dla obszaru, na którym znajduje się będąca własnością skarżących kasacyjnie działka nr (...), strefy ochronnej Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...)) - (...) S.). Ponadto w ocenie Sądu I instancji ograniczenia te wynikają także z decyzji Ministra Środowiska z (...) grudnia 1998 r.

Wyjaśniono, iż jednym z przepisów uzasadniających ingerencję w prawo własności jest niewątpliwie art. 6 u.p.z.p. Przepis ten przewiduje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustalenia zawarte w planie miejscowym mogą więc w znacznym stopniu ograniczać prawo własności terenów objętych tym planem. Każdy ma bowiem prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z ostatnio wymienionego przepisu wynika więc, że prawo własności może być wykonywane tylko w granicach określonych ustawą i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a nadto w sposób nienaruszający chronionego prawem interesu publicznego i osób trzecich. Przepis ten jest zharmonizowany z art. 140 Kodeksu cywilnego stanowiącym, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia

społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa.

Sąd wskazał, że w myśl § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w razie braku warunków przyłączenia sieci kanalizacyjnej działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 mł na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska. Powyższe odpowiada treści art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który określając obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, nakazał 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. Przywołane unormowanie pozostaje w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U.UE.L z 1991 r. Nr 135, poz. 40 z późn. zm.), która nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek budowy we wszystkich aglomeracjach systemów zbierania ścieków komunalnych. W przypadku gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 dyrektywy) (por. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r. II OSK 991/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Z treści powyższych przepisów wynika dopuszczenie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, stosowania zbiorników bezodpływowych, których stosowanie z założenia odpowiada kanalizacji sanitarnej. Zatem władztwo planistyczne gminy generalnie nie uzasadnia wprowadzania zakazu wyposażania terenów przeznaczonych w planie na rozwój budownictwa mieszkaniowego w przydomowe oczyszczalnie ścieków.

Jak ustalił NSA, uzasadnienia ograniczenia możliwości stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach objętych ustaleniem panu nie mogła stanowić powołana przez Sąd I instancji okoliczność ustanowienia na tych terenach strefy ochronnej Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) - (...) S.). Zgodnie z art. 52 ust. 1 prawa wodnego obowiązującego w dniu podjęcia kontrolowanej przez Sąd I instancji uchwały, strefę ochronną ujęcia wody stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. Z kolei w myśl art. 58 ust. 1

powyższej ustawy strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują. W aktach sprawy brak jest stosownego aktu ustanawiającego strefę ochronnej Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) - (...) S.). Natomiast z załączonego do skargi kasacyjnej pisma Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia (...) października 2020 r. wynika, że dla zbiornika GZWP (...) - (...) S. nie ustanowiono strefy ochronnej. Jak wyjaśnił NSA okoliczność powyższa nie podlegała ocenie Sądu I instancji.

Ponadto uznano, że kwestionowane przez Skarżących kasacyjnie ograniczenia nie mogą wynikać z decyzji Ministra Środowiska z (...) grudnia 1998 r., bowiem decyzja ta dotyczyła tylko zatwierdzenia dokumentacji geologicznej i nie stanowi podstawy do wprowadzenia w planie miejscowym kwestionowanego ograniczenia.

Uchylając pkt II zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie, NSA zobowiązał sąd I instancji do oceny kwestionowanych przez Skarżących przepisów uchwały, mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przesądzono też, iż obowiązkiem Sądu I instancji będzie bezsporne ustalenie, czy dla terenu będącego własnością skarżących ustalono strefę ochronną wód podziemnych uzasadniającą wprowadzenie kwestionowanych ograniczeń. Ponadto Sąd I instancji, mając na uwadze treść pisma skarżących z dnia (...) października 2020 r., powinien wydać stosowne rozstrzygnięcie w zakresie w jakim Skarżący cofnęli skargę.

Na dalszym etapie postępowania sądowego, w wykonaniu zalecenia zawartego w wyroku NSA, Sąd wystąpił do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w S. o udzielenie informacji: czy dla Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) - (...) S.), wykazanego na <http://www.rzgw.szczecin.pl/glowne-zbiorniki-wod-podziemnych> jako znajdującego obszarze działania RZGW w S., zostały na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne wydane akty prawa miejscowego lub akty administracyjne obejmujące swoim zakresem obszar, dla którego obowiązuje uchwała Nr (...) Rady Gminy K. z dnia (...) lipca 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie S. i S. (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2010 r. Nr (...), poz. (...)).

W odpowiedzi Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, pismem z (...) grudnia 2021 r., poinformowało Sąd, że dla Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr (...) - (...) S., nie został ustanowiony obszar ochronnych, o którym mowa w art. 60 uchylonej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) czy też art. 141 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, w drodze aktu prawa miejscowego.

Pismem z (...) grudnia 2021 r. Skarżący przedstawili swoje stanowisko w sprawie oraz dodatkowo oświadczyli, iż "anulują swój wniosek zawarty w piśmie z dnia (...) października 2020 r. dotyczący wycofania skargi w części odnoszącej się do zjazdów". Wskazali w tym zakresie, że zapis § 6 ust. 7 lit. b Uchwały powoduje, że jest on interpretowany jako zakaz budowy innych zjazdów w związku z czym wnioskuje o stwierdzenie jego nieważności. Jak wyjaśnili w treści pisma skutkiem wprowadzenia zapisów związanych z powyższym zjazdem na drogę publiczną był niekorzystny dla Skarżących wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 540/20 w którym Sąd nie odniósł się do legalności tego zapisu planu, gdyż niezgodność zapisów w planie z prawem może być stwierdzona wyłącznie w postępowaniu skargowym w oparciu o art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.) w związku z wystąpieniem przesłanek w przepisie tym wymienionych. Sąd rozpatrywał sprawę w składzie trzech sędziów.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 - dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W realiach badanej sprawy, wobec wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z 30 września 2021 r. sygn. akt. II OSK 183/21, istotne znacznie dla sprawy ma też art. 190 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Ponownie rozpatrując skargę należy w pierwszej kolejności zauważyć, iż Wyrok Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 października 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 415/20 w pkt I tj. stwierdzającym nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b Uchwały w zakresie w jakim nie dopuszcza stosowania zbiorników bezodpływowych jest aktualnie prawomocny. Zatem brak jest zatem podstaw do ponownego rozstrzygnięcia w powyższym zakresie.

NSA uchylił natomiast powyższy wyrok WSA w pkt II tj. w części, w której skarga na plan miejscowy została oddalona w zakresie w jakim nie dopuszczono stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie objętym planem.

Ponadto, wobec kolejnej modyfikacji skargi dokonanej przez Skarżących należało uznać, iż rozpatrzeniu podlega również żądanie stwierdzenia nieważności zapisu dotyczącego "obsługi komunikacyjnej całego obszaru planu poprzez tylko jeden zjazd". W tym zakresie Skarżący wskazywali końcowo na " § 6 ust. 7 lit. b" Uchwały. Mając jednak na względzie faktyczną treść § 6 ust. 7 Uchwały wycinający z niego brak wskazanej jednostki redakcyjnej, należało uznać, iż powyższe wskazanie miało charakter oczywistej omyłki pisarskiej a Skarżący wnioskowali o stwierdzenie nieważności 6 ust. 7 pkt 6 lit. b Uchwały tj. zapisu określającego zasady obsługi komunikacyjnej na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 02 KDW: "włączenie do drogi publicznej powiatowej (...) poprzez istniejący zjazd". Przy czym Skarżący kwestionują mającą zostać w wprowadzonej w ten sposób zasadę obsługi komunikacyjnej całego obszaru planu poprzez tylko jeden zjazd wywodząc, iż w planie zagospodarowania nie mogą znaleźć się zapisy dotyczące lokalizacji konkretnych zjazdów, w tym zakaz ich lokalizowania.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b Planu miejscowego, który należy aktualnie - wobec pozostającej w obrocie prawnym treści wyroku WSA w Szczecinie z 15 października 2020 r. sygn. akt. II SA/Sz 415/20 - odczytywać jako: "nie dopuszcza się stosowania oczyszczalni przydomowych", zostało prawomocnie przesądzone, iż podstawy ograniczenia możliwości stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach objętych ustaleniem Planu miejscowego nie mogła stanowić decyzja Ministra Środowiska z (...) grudnia 1998 r.

W tym zakresie Sąd został zobowiązany do bezspornego ustalenia czy dla terenu będącego własnością Skarżących ustalono strefę ochronną wód podziemnych uzasadniającą wprowadzenie kwestionowanych ograniczeń. Przy czym jak wskazał NSA, zgodnie z art. 52 ust. 1 Prawa wodnego obowiązującego w dniu podjęcia kontrolowanej uchwały, strefę ochronną ujęcia wody stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. Z kolei w myśl art. 58 ust. 1 ww. ustawy strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują.

W wykonaniu powyższych zaleceń Sąd stwierdził, iż w Dzienniku Urzędowym Województwa Z. brak jest wydanego na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.) aktu prawa miejscowego wydanego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wskazującego na zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują dla Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr (...) - (...) S. Stąd należy uznać, iż brak jest w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego wprowadzającego strefę ochronną ujęcia wody.

Ów brak ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych pn. "Główny Zbiornik Wód Podziemnych nr (...) - (...) S." został zresztą też potwierdzony przez Państwowe Gospodarstwo Wodne

Wody Polskie w piśmie z (...) grudnia 2021 r.

Wobec powyższego należało - obok już uprzednio stwierdzonej nieważności części § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b Planu miejscowego - stwierdzić nieważność pozostałej części tego przepisu tj. w zakresie w jakim nie dopuszczono w Planie miejscowym stosowania oczyszczalni przydomowych. Przyjęto, iż władztwo planistyczne gminy generalnie nie uzasadnia wprowadzania zakazu wyposażenia terenów przeznaczonych w planie na rozwój budownictwa mieszkaniowego w przydomowe oczyszczalnie ścieków a w badanym przypadku brak było należytych podstaw do wprowadzenia tak daleko idącego ograniczenia prawa własności.

Jeśli chodzi natomiast o przywoływany przez Skarżących przepis tj. § 5 ust. 3 Uchwały należało dostrzec, iż wprowadza on następujące zasady:

- a) zakaz przekroczenia standardów jakości środowiska poza granicami terenu, do którego inwestor ma tytuł prawny,
- b) zakaz wprowadzania nie oczyszczonych ścieków lub oczyszczonych w niewłaściwym stopniu do wód powierzchniowych i do ziemi,
- c) wody opadowe i roztopowe ujęte w szczelne, otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne powinny być oczyszczone przed wprowadzeniem do wód lub do ziemi w taki sposób, aby w odpływie zawartość zawiesin ogólnych i substancji ropopochodnych nie przekraczała wartości dopuszczalnych przepisami odrębnymi,
- d) sposób zagospodarowania terenu nie może zmieniać kierunków odpływu wód gruntowych i powierzchniowych na terenach sąsiednich,
- e) w przypadku naruszenia istniejącego systemu melioracyjnego konieczna jest jego przebudowa w obszarze objętym planem w dostosowaniu do planowanej inwestycji.

Powyższe zasady jako mające za przedmiot ochronę środowiska i gospodarowania wodami opadowymi nie sposób uznać za niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami powszechnie obowiązującymi, wykraczające poza władztwo planistyczne gminy lub naruszające prawa własności Skarżących. W ocenie Sądu również przywołanie w badanym przepisie Uchwały istniejącej w obrocie prawnym decyzji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia (...) grudnia 1998 r., zatwierdzającej dokumentację geologiczną opracowaną dla planowanego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP (...) - (...) S.) jako źródła możliwych obowiązków właścicieli nieruchomości, nie sposób uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności badanego przepisu Planu miejscowego. W szczególności Sąd nie stwierdził, aby powyższe zapisy były sprzeczne z prawem obowiązującym w dniu ich uchwalania.

Jeśli chodzi natomiast o istnienie podstaw do stwierdzenia nieważności objętego aktualnie takim żądaniem Skarżących § 6 ust. 7 pkt 6 lit. b Planu miejscowego, należy wskazać, iż zgodnie § 6 ust. 7 Uchwały:

"Na terenie, o powierzchni 1,2036 ha, oznaczonym na rysunku planu symbolem 02 KDW ustala się:

- 1) przeznaczenie terenu: droga wewnętrzna ogólnodostępna,
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska, przyrody i kulturowego: nie występują elementy wymagające ustalenia ochrony,
- 3) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:
 - a) szerokość w liniach rozgraniczających - 10,0 m,
 - b) minimalna szerokość jezdni - 5,0 m,
 - c) poza nawierzchnią utwardzoną zieleń urządzona,
- 4) wymagania w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych: zakaz sytuowania wolnostojących nośników reklamowych,
- 5) zasady scalania i podziału nieruchomości: zakaz wprowadzania podziałów wtórnych poza wydzieleniami w granicach wyznaczonych liniami rozgraniczającymi terenu,
- 6) zasady obsługi komunikacyjnej:
 - a) obsługa terenów przyległych z możliwością dojazdu do posesji przylegających,
 - b) włączenie do drogi publicznej powiatowej (...) poprzez istniejący zjazd,
- 7) zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej:
 - a) istniejące sieci i urządzenia do zachowania z możliwością przebudowy,
 - b) projektowane sieci - w pełnym zakresie uzbrojenia - wg zasad określonych w rozdziale 3,
- 8) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu: użytkowanie rolnicze bez możliwości zabudowy,
- 9) wysokość jednorazowej opłaty, pobieranej przez wójta przy zbyciu nieruchomości, jeżeli jej wartość wzrosła w związku z ustaleniami niniejszej uchwały, ustala się na 0% wzrostu wartości".

Przy czym w myśl § 3 pkt 4 Uchwały pod symbolem KDW rozumie się "tereny dróg wewnętrznych ogólnodostępnych" a z innych przepisów szczegółowych Planu miejscowego wynika, że przewidziano istnienie trzech takich dróg tj. 02 KDW, 03 KDW i 04 KDW.

Z kwestionowanego przez Skarżących zapisu Uchwały (tj. § 6 ust. 7 pkt 6 lit. b) wynika zatem w istocie, iż w planie miejscowym przewidziano powstanie drogi, która poprzez istniejący zjazd ma być włączona do drogi publicznej powiatowej.

W ocenie nie sposób uznać iżby określenie w planie miejscowym, dla mającej powstać drogi, miejsca jej włączenia do drogi publicznej - i to na dodatek w miejscu istniejącego zjazdu - można było zakwalifikować jako naruszające prawo.

Prawidłowo zaplanowana droga niewątpliwie powinna łączyć się z siecią dróg, w szczególności prowadząc do drogi publicznej. Natomiast wykorzystanie istniejącego zjazdu na drogę publiczną dla mającej powstać w przyszłości drogi gwarantuje, iż po jej powstaniu będzie mogła pełnić przewidzianą funkcję.

W ocenie Sądu, wbrew twierdzeniom Skarżących, nie sposób odczytywać badanego powyżej zapisu Uchwały jako zakazującego lokalizacji innych zjazdów na drogę powiatową. Ów zapis dotyczy bowiem jedynie skomunikowania mającej powstać drogi z drogą publiczną. Tym samym powoływanie się przez Skarżących na wyrok WSA w Krakowie z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt. II SA/Kr 33/20 tj. wyrok dotyczący planu miejscowego w którym wyraźnie przewidywano przewidującą możliwość realizacji wyłącznie jednego zjazdu, z jednoczesnym przesądzeniem o konkretnym jego umiejscowieniu jest nieadekwatne do okoliczności niniejszej sprawy, w której przewidziano wykorzystanie istniejącego zjazdu nie rozstrzygając bynajmniej o miejscu lokalizacji czy też zakazie lokalizacji ewentualnych innych zjazdów.

Należy przy tym dostrzegać, iż w przypadku planowania działki drogowej liczba możliwych miejsc jej włączenia do drogi publicznej jest w oczywisty sposób ograniczona, bowiem nie sposób wykonać stosowanego wjazdu w innym miejscu niż w miejscu styku drogi wewnętrznej z drogą publiczną.

W pozostałym zakresie, w jakim Skarżący pismem z dnia (...) października 2020 r. w którym cofnęli skargę w części, uzasadnionym jest umorzenie postępowania sądowego.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim nie dopuszcza stosowania oczyszczalni przydomowych (pkt I). Na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia § 6 ust. 7 pkt 6 lit. b Uchwały (pkt II) oraz na zasadzie art. 58 § 1 pkt 3 i § 3 p.p.s.a., orzekł o umorzeniu postępowania sądowego w pozostałym zakresie objętym skargą (pkt III). O kosztach postępowania orzeczono natomiast na podstawie art. 200 p.p.s.a. (pkt IV).