

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 24 kwietnia 2024 r.
Sygn. akt IV SA/Po 187/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Andrzej Rzepkowski
/568n7agngo/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 24 kwietnia 2024 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 24 kwietnia 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz sądowy

Iwona Maciak



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann (spr.)
	Sędzia	WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska
Asesor sądowy		WSA Sebastian Michalski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 kwietnia 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Kaźmierz
z dnia 27 czerwca 2022 r. nr XL/348/2022
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
w miejscowości Radzyny, rejon ul. Maków Polnych II, Gmina Kaźmierz

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej:**
 - a) § 2 pkt 6 i 8;
 - b) § 14 pkt 5 lit. b;
 - c) § 14 pkt 6 lit. a oraz lit. b w zakresie słów: „*do czasu realizacji sieci kanalizacji deszczowej*”;
- 2. zasądza od Gminy Kaźmierz na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Sekretarz sądowy

Iwona Maciak

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kaźmierz (dalej jako „Rada Gminy” lub „Organ”) podjęła uchwałę nr XL/348/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Radziny, rejon ul. Maków Polnych II, Gmina Kaźmierz (zwaną też dalej „Uchwałą”, „Planem miejscowym” lub „Planem”).

Pismem z 12 lutego 2024 r. (IR-XI.0552.7.2024.2) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Joannę Woźną, wywiódł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części – tj. w zakresie: § 14 pkt 5 lit. b i pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 6 i 8 – a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała została przekazana Wojewodzie 30 czerwca 2022 r. Jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej w skrócie „u.p.z.p.”). Następnie Wojewoda wyjaśnił, że w wyniku analizy Uchwały w zakresie zgodności z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej w skrócie „m.p.z.p.”) stwierdził następujące uchybienia.

Po pierwsze, w § 14 pkt 5 lit. b Uchwały, w zakresie zasad odprowadzania ścieków bytowych, na obszarze Planu ustalono do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej dopuszczenie odprowadzania ścieków w przydomowych oczyszczalniach lub odprowadzenie ich do szczelnych zbiorników bezodpływowych. Natomiast w § 14 pkt 6 lit. a Uchwały, w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, wprowadzono nakaz odprowadzania wód opadowych i roztopowych do projektowanej sieci kanalizacji deszczowej. Zdaniem Wojewody regulacja § 14 pkt 5 lit. b Uchwały, dopuszczająca odprowadzanie ścieków do przydomowych oczyszczalni jedynie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej, stanowi modyfikację i rozszerzenie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ówcześnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm., dalej w skrócie „u.u.c.p.g.”). Z kolei wprowadzony w § 14 pkt 6 lit. a Uchwały nakaz odprowadzania wód opadowych

i roztopowych do projektowanej sieci kanalizacji deszczowej – w sytuacji, gdy na obszarze Planu nie dopuszczono budowy budynków innych niż budynki niskie w rozumieniu § 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225; dalej w skrócie „rozporządzenie MI”) – narusza obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tj. § 28 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI. Wojewoda zaznaczył, że regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, w istotnym stopniu narusza porządek prawny. W sytuacji, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego w konkretnych okolicznościach przyznaje właścicielowi nieruchomości prawo do korzystania z [przydomowej] oczyszczalni ścieków oraz odprowadzania wód opadowych i roztopowych na własny teren, nieuprawnionym jest wprowadzenie zapisu w planie wykluczającego taką możliwość.

Po drugie, w § 2 pkt 6 i 8 Uchwały zdefiniowano pojęcia „szyldu” oraz „urządzenia reklamowego”, czyniąc to w sposób odmienny od definicji legalnych tych terminów zamieszczonych, odpowiednio, w art. 2 pkt 16d oraz pkt 16c u.p.z.p. Zatem także w tym przypadku Rada Gminy w sposób odmienny uregulowała to, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, naruszając w istotnym stopniu porządek prawny.

W konkluzji autor skargi stwierdził, że Rada Gminy, wprowadzając do treści Planu miejscowego modyfikacje przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie obowiązku podłączenia nieruchomości pod kanalizację sanitarną, sposobu odprowadzania z nieruchomości wody roztopowej i opadowej, a także definicji pojęć „urządzenia reklamowego” i „szyldu”, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej, naruszając tym samym zasadę działania w granicach i na podstawie prawa, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. Ponadto Skarżący „dodatkowo wskazał”, że w § 8 pkt 1 Uchwały zamieszczono odniesienie do § 19, który w treści Uchwały nie występuje.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy, reprezentowana przez Wójta Gminy Kaźmierz, zastępowana przez r.pr. Andrzeja Rzepeckiego, wniosła o oddalenie skargi odnośnie [do] zarzutu nieważności § 14 pkt 5 lit. b i [pkt] 6 lit. a Uchwały i uwzględnienie wniosku o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 2 i 8 Uchwały, wskazując w uzasadnieniu, że Organ w pełni podzielił stanowisko i argumentację przedstawioną przez Wojewodę odnośnie do zarzutów skierowanych pod adresem zapisów zawartych w § 2 pkt 6 i 8

Uchwały. Natomiast Organ nie podziela wniosku i argumentów skargi odnośnie do § 14 pkt 5 lit. b Uchwały, gdyż – jak wyjaśnił pełnomocnik Organu – na obszarze objętym Planem miejscowym z przyczyn ekonomicznych oraz technicznych nie jest przewidywane w dającej się przewidzieć przyszłości wybudowanie sieci kanalizacyjnej. Norma prawna zawarta w § 14 pkt 5 lit. b Uchwały wyraża jedynie uprawnienie do korzystania z oczyszczalni przydomowych w okresie braku kanalizacji [i] nie stanowi próby ograniczenia ustawowego prawa właściciela oczyszczalni przydomowej do niepodłączenia się do kanalizacji, w wypadku gdy zostanie ona wybudowana. O uprawnieniach osoby posiadającej oczyszczalnię przydomową decyduje w pozostałym zakresie ustawa i zaskarżona Uchwała w obszar ten nie ingeruje. Z kolei odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 14 pkt 6 lit. a Uchwały, pełnomocnik wyjaśnił, że przepis § 14 pkt 6 lit. b Uchwały odsyła do odrębnych, obowiązujących powszechnie przepisów prawa, a mianowicie norm § 28 i § 29 rozporządzenia MI. W ocenie Organu treść zaskarżonego „zapisu” nie jest dotknięta nieważnością, bowiem odesłanie do przepisów powszechnie obowiązujących nie stanowi naruszenia prawa i jest metodą dość powszechnie stosowaną przy stanowieniu aktów normatywnych. Celem takiej konstrukcji [jest] skierowanie adresata uchwalanych przepisów prawa miejscowego w kierunku właściwej ich interpretacji i celów organu będącego ich autorem. „Na marginesie” autor odpowiedzi na skargę podniósł, że przedstawione wyżej sporne kwestie prawne nie stanowią oczywistych wad zaskarżonej Uchwały, o czym świadczy choćby fakt, że Wojewoda nie podniósł do żadnego z zaskarżonych przepisów zarzutu nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, a uczynił to po upływie ponad półtora roku po terminie, który przysługiwał mu do podjęcia działań w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału IV tut. Sądu z 29 marca 2024 r. sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15z⁴ ust. 1 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 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.; w skrócie „u.COVID-19”), w brzmieniu obowiązującym od 15 kwietnia 2023 r., o czym strony zostały powiadomione pismami z 02 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Na wstępie wypada zaznaczyć, że niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym wyznaczonym w trybie art. 15z⁴ ust. 1 u.COVID-19, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania ww. zarządzenia Przewodniczącego Wydziału.

Przystępując do rozpoznania sprawy w tym trybie, Sąd miał na uwadze, że skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Kaźmierz wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”).

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05; w braku odmiennego zastrzeżenia, wszystkie orzeczenia przywoływane w nin. wyroku są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych ze strony internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl; w skrócie „CBOSA”).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie nie orzekł o nieważności Uchwały – doręczonej mu, jak podano w skardze, w dniu 30 czerwca 2022 r. – wobec czego był władny ją zaskarżyć później w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak sprawowanej kontroli sądowej jest w niniejszej sprawie uchwała nr XL/348/2022 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Radzyny, rejon ul. Maków Polnych II, Gmina Kaźmierz – w zaskarżonej części, literalnie obejmującej: § 2 pkt 6 i 8 oraz § 14 pkt 5 lit. b i pkt 6 lit. a Uchwały.

Jest faktem notoryjnym, że zaskarżona Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 12 lipca 2022 r. (poz. 5280), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 17 Uchwały), tj. 27 lipca 2022 r., nie była dotąd nowelizowana i nadal obowiązuje.

Zarazem nie ulega wątpliwości, że Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego – o czym wyraźnie stanowi art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ówcześnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 503; w skrócie „u.p.z.p.”). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

W kontekście wspomnianych granic zaskarżenia należy zauważyć, że – jak to już wyżej wskazano – Wojewoda zaskarżył Uchwałę jedynie w części, określonej w *petitum* skargi jako: „w zakresie: § 14 pkt 5 lit. b oraz pkt 6 lit. a, a także § 2 pkt 6 i 8”.

Wypada jednak zauważyć, że z uzasadnienia skargi wynika, iż stwierdzone przez Skarżącego naruszenie, które w *petitum* skargi zostało oddane jako dotyczące tylko § 14 pkt 6 lit. a Uchwały, w istocie odnosi się do kwestii nałożenia w Planie miejscowym bezwzględnego obowiązku odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej, w razie jej realizacji – który to obowiązek nie wynika z samego tylko § 14 pkt 6 lit. a Uchwały, ale z łącznie z nim wykładanego także § 14 pkt 6 lit. b Uchwały (o czym będzie jeszcze mowa niżej, a co pośrednio potwierdza argumentacja odpowiedzi na skargę, w której oba te ustalenia są rozpatrywane łącznie).

W konsekwencji w takim zakresie – tj. co do ustaleń zawartych w § 2 pkt 6 i 8, § 14 pkt 5 lit. b oraz § 14 pkt 6 lit. a i lit. b – Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności uchwały w przedmiocie m.p.z.p. 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. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa, a których naruszenie zarzucił Wojewoda w skardze – 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 11.09.2008 r., II OSK 215/08; z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 09.06.2014 r., II OSK 3083/13).

A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się również – obok ww. szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA z 03.07.2019 r., IV SA/Po 1189/18; por. też A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 134 i nast.).

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87-art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym. Jak wynika z jej art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Na gruncie ww. przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (por. M. Bogusz, *Usytuowanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego w hierarchii źródeł prawa (kolejny przyczynek do dyskusji)* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, pod red. M. Szewczyka i M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 18-19) – co w rezultacie oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej (stanowiącymi wszak załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). I choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenarnych

kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 241; A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 140).

Konsekwentnie należy przyjąć, że naruszenie przez organ planistyczny owych „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” będzie równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, uzasadniającym stwierdzenie jego nieważności (por. wyrok NSA z 18.11.2020 r., II OSK 3746/18; por. też A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 140).

Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów*

normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (por. wyroki NSA: z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14; z 25.07.2019 r., II OSK 1782/18). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, uw. 1 do § 4 oraz uw. 2 i 3 do § 118). Wypada podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany, może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowiony w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, uwaga do § 6, s. 33–34). Postulaty te znajdują swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady

prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i nast.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75, i tam przywołane orzeczenia TK). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy stwierdzić, co następuje.

I. Ad § 2 pkt 6 i 8 Uchwały

Wskazane przepisy definiują użyte w Planie terminy, odpowiednio, „szyld” i „urządzenie reklamowe” – w ten sposób, że ilekroć mowa w Uchwale o:

- szyldzie – „należy przez to rozumieć oznaczenie jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorcy, ich siedziby, lub miejsca wykonywania działalności”;
- urządzeniu reklamowym – „należy przez to rozumieć nośnik informacji w jakiegokolwiek formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący szyldem lub tablicą informacyjną”.

Wypada w tym miejscu uzupełniająco zaznaczyć, że pod użytym w tej ostatniej definicji pojęciem „tablicy reklamowej” uchwałodawca lokalny nakazuje rozumieć „element informacji turystycznej, przyrodniczej lub porządkowej” (§ 2 pkt 7 Uchwały).

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że wskazane terminy „szyld” oraz „urządzenie reklamowe” mają już swoje ustawowe definicje legalne, które z dniem 11 września 2015 r. zostały wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i których brzmienie jest inne niż przyjęte w Planie. Albowiem w myśl tych definicji ustawowych, przez:

- „szyld” – należy rozumieć „tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują” (art. 2 pkt 16d u.p.z.p.);
- „urządzenie reklamowe” – należy rozumieć „przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi

i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem” (art. 2 pkt 16c u.p.z.p.).

Wypada jeszcze uzupełniająco zaznaczyć, że pod użytym w ww. definicjach pojęciem „tablicy reklamowej” ustawodawca nakazuje rozumieć „przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem” (art. 2 pkt 16b u.p.z.p.).

Porównanie cytowanych definicji „szyldu” oraz „urządzenia reklamowego” pokazuje, że definicje przyjęte w Planie odbiegają, i to znacznie, od definicji ustawowych, które wiążą także uchwałodawcę lokalnego.

Sąd w niniejszym składzie zasadniczo nie wyklucza możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 ZTP – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych w ww. przepisie ZTP. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Jak to już wyżej wskazano, w takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję (i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne w rozumieniu § 159 ZTP) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych (por. wyrok WSA z 23.3.2017 r., IV SA/Po 729/16). Takie działanie (definiowanie) stanowi istotne naruszenie prawa, co słusznie wytknięto w skardze, a z czym zgodził się pełnomocnik Organu w odpowiedzi na skargę.

Mając powyższe na względzie, Sąd stwierdził nieważność § 2 pkt 6 i 8 Uchwały (pkt 1 lit. a sentencji wyroku).

II. Ad § 14 pkt 5 lit. b Uchwały

W § 14 pkt 5 Uchwały, normującym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej „w zakresie odprowadzania ścieków bytowych”, wprowadzono generalny nakaz odprowadzania ścieków bytowych do projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej (lit. a). Natomiast w zaskarżonym postanowieniu § 14 pkt 5 lit. b Uchwały ustalono „do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej dopuszczenie odprowadzania ścieków w przydomowych oczyszczalniach lub odprowadzenie ich do szczelnych zbiorników bezodpływowych”.

Wbrew wyjaśnieniom pełnomocnika Organu – notabene pod znakiem zapytania stawiającym zgodność analizowanej regulacji z intencją uchwałodawcy lokalnego – z brzmienia § 14 pkt 5 lit. b Uchwały, wykładanego z uwzględnieniem § 14 pkt 5 lit. a Uchwały, jasno wynika, że Plan miejscowy dopuszcza możliwość korzystania z przydomowych oczyszczalni (*verba legis*: „odprowadzania do nich ścieków bytowych”) tylko „do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej” (lit. b). Natomiast po jej wybudowaniu zaktualizuje się określony w lit. a nakaz odprowadzania ścieków bytowych do sieci kanalizacji sanitarnej, co jest równoznaczne z obowiązkiem przyłączenia nieruchomości do tej sieci i zaprzestania korzystania z przydomowej oczyszczalni. Zarazem w uzasadnieniu do Uchwały nie zawarto żadnych wyjaśnień ani argumentów, które miałyby przemawiać za przyjęciem takiego ustalenia planistycznego.

Tymczasem to ustalenie – w zakresie, w jakim wynika zeń bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości wyposażonej uprzednio w przydomową oczyszczalnię ścieków do wybudowanej następnie sieci kanalizacji sanitarnej – jest sprzeczne z unormowaniem ustawowym, zawartym w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ówcześnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1297; w skrócie „u.c.p.g.”). Albowiem ów przepis, poza tym, że statuuje generalny nakaz zapewniania przez właścicieli nieruchomości utrzymania 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”, to – co tu szczególnie istotne – na koniec wyraźnie zastrzega, że „przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

W ocenie Sądu, jeżeli – tak, jak w niniejszej sprawie – treść planu miejscowego ogranicza możliwość korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków tylko do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej, to takie ustalenie planistyczne, jako sprzeczne z przepisem odrębnym rangi ustawowej, a mianowicie z przywołanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.c.p.g., w istotnym stopniu narusza zasady sporządzania m.p.z.p. Rada gminy nie jest bowiem upoważniona do modyfikacji przepisów rangi ustawowej i takie jej działanie niewątpliwie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA z 22.12.2022 r., II SA/Go 300/22).

Z tych względów Sąd stwierdził nieważność § 14 pkt 5 lit. b Uchwały (pkt 1 lit. b sentencji wyroku).

Wypada zaznaczyć, że w wyniku wyeliminowania ww. ustalenia nie powstanie „luka normatywna”, gdyż w to miejsce znajdzie zastosowanie art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

III. Ad § 14 pkt 6 Uchwały

W przepisie tym, w ramach normowania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, ustalono „w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych:

- a) *nakaz odprowadzania wód opadowych i roztopowych do projektowanej sieci kanalizacji deszczowej,*
- b) *do czasu realizacji sieci kanalizacji deszczowej dopuszczenie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych zgodnie z przepisami odrębnymi”.*

Wbrew stanowisku pełnomocnika Organu – notabene pod znakiem zapytania stawiającemu zgodność analizowanej regulacji z intencją uchwałodawcy lokalnego – cytowany przepis statuuje bezwzględny nakaz odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej (lit. a), a jedynie do czasu realizacji takiej sieci dopuszcza zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w sposób przewidziany (*verba legis*: „zgodnie z”) przepisami odrębnymi.

W kontekście analizowanego ustalenia planistycznego, takimi przepisami odrębnymi – zarazem o kluczowym znaczeniu dla oceny prawidłowości tego ustalenia – są, jak trafnie wskazano w skardze, unormowania § 28 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225; w skrócie „rozporządzenie MI”). W myśl tych przepisów:

„1. Działka budowlana, na której sytuowane są budynki, powinna być wyposażona w kanalizację umożliwiającą odprowadzenie wód opadowych do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej.

2. W przypadku budynków niskich lub budynków, dla których nie ma możliwości przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, dopuszcza się odprowadzenie wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych.”

Z cytowanego przepisu § 28 ust. 2 rozporządzenia MI jasno wynika, że w przypadku budynków niskich (zdefiniowanych w § 8 pkt 1 rozporządzenia MI) – a tylko takie, jak słusznie zauważył Skarżący, zostały przewidziane do realizacji na obszarze objętym Planem – dopuszcza się odprowadzenie wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych, i to nawet wówczas, gdy istnieje możliwość ich przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej.

Wypada w tym miejscu zauważyć, że dopuszczenie zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych na terenie danej nieruchomości ma swoje uzasadnienie celowościowe, jako że koresponduje z aksjologią i unormowaniami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (ówcześnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, z późn. zm.; w skrócie „p.w.”), która wyraźnie preferuje naturalną retencję wód (czego wyrazem jest m.in. wprowadzenie opłat za zmniejszanie naturalnej retencji terenowej – por. art. 269 p.w.). Poza tym, przywołane wyżej brzmienie § 28 ust. 2 rozporządzenia MI jest – co też znamienne – wynikiem zmiany dokonanej z dniem 1 stycznia 2018 r., nowelizującej wcześniejszą, bardzo rygorystyczną regulację, która nie dopuszczała żadnych zwolnień z obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, poza przypadkami braku możliwości takiego przyłączenia.

W ocenie Sądu, w sprzeczności z analizowanym § 28 ust. 2 rozporządzenia MI pozostaje ustanowiony w § 14 pkt 6 Uchwały – w jego lit. a, dopełnionej słowami „do czasu realizacji sieci kanalizacji deszczowej” z lit. b – bezwzględny nakaz odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej po jej zrealizowaniu. Takie ustalenie w istotnym stopniu narusza zasady sporządzania m.p.z.p., albowiem Rada Gminy nie jest upoważniona do modyfikacji przepisów rozporządzenia MI, i takie jej działanie niewątpliwie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (władztwa planistycznego).

Z tych względów Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części obejmującej jej § 14 pkt 6 lit. a oraz lit. b w zakresie słów: „do czasu realizacji sieci kanalizacji deszczowej” (pkt 1 lit. c sentencji wyroku).

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że dopuszczalność podjęcia przez Sąd rozstrzygnięcia o takim zakresie i treści nie powinna budzić wątpliwości. Choć bowiem rozstrzygnięcie to formalnie wykracza (w niewielkim zakresie, obejmującym słowa: „do czasu realizacji sieci kanalizacji deszczowej” w § 14 pkt 6 lit. b Planu) poza te postanowienia Planu miejscowego, które zostały w skardze *expressis verbis* zaskarżone, to jednak nadal mieści się ono w ramach materii objętej przedmiotem zaskarżenia, ustalonym na podstawie treści zarzutów i argumentacji skargi. Niezależnie od tego godzi się zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarży wszystkich sprzecznych z prawem postanowień aktu, sąd może z urzędu stwierdzić nieważność pozostałych, sprzecznych z prawem norm zawartych w tym akcie (tak R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 232-233; podobnie wyrok NSA z 11.05.1993 r., SA/Wr 258/93, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSP 1995 nr 3 poz. 52; por. też np. wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność Uchwały w części określonej w pkt 1 lit. a-c sentencji wyroku.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając należne pełnomocnikowi Skarżącego wynagrodzenie ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 15 ust. 2 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Sekretarz sądowy

Iwona Maciak