



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 września 2026 r.

Poz. 4160

WYROK NR II SA/WR 627/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 maja 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Adam Habuda
Sędziowie:	Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.) Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński
Protokolant:	starszy referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 maja 2026 r.

sprawy ze skargi D. S. i M. S.

na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach

z dnia 8 października 2014 r. nr LIX/353/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w sąsiedztwie ul. Ogrodowej, obręb Pelcznica w Świebodzicach

I. stwierdza nieważność § 18 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „na działkach budowlanych większych niż 1000 m²” zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do działki oznaczonej geodezyjnie nr 84/18 położonej w Świebodzicach obręb Pelcznica;

II. zasądza od Gminy Świebodzice na rzecz strony skarżącej kwotę 865 zł (słownie: osiemset sześćdziesiąt pięć) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 8 października 2014 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej zwana „u.s.g.”), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej zwana „u.p.z.p.”) oraz w związku z uchwałą nr XLII/253/2013 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 13 września 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w sąsiedztwie ul. Ogrodowej, obręb Pełcznica w Świebodzicach, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Świebodzice przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 30 września 1999 r. nr XV/269/99 (zmienionego uchwałami z dnia 28 czerwca 2005 r. nr XLIII/338/05, 27 sierpnia 2008 r. nr XXXIII/181/08, 16 lutego 2012 r. nr XX/111/2012), Rada Miejska w Świebodzicach podjęła uchwałę nr LIX/353/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w sąsiedztwie ul. Ogrodowej, obręb Pełcznica w Świebodzicach (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2014 r. poz. 4370).

Skargę na powyższą uchwałę w części, tj. § 18 ust. 3 pkt 3, wniosła D. S. i M. S. (dalej „skarżący”), zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) 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 2024 r. poz. 399; dalej „u.cz.p.g.”) w zw. z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. a także § 26 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej „rozp.war.techn.”) polegające na tym, że § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały wprowadza limit dotyczący powierzchni działki uniemożliwiający jej właścicielowi (skarżącym) wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, podczas gdy art. 5 ust. 1 pkt 2 u.cz.p.g. nie wprowadza ani żadnych wyłączeń, ograniczeń lub limitów dla tego typu przedsięwzięć, ani nie zawiera delegacji ustawowej umożliwiającej organom gmin wprowadzenie takich wyłączeń, ograniczeń lub limitów w drodze uchwał planistycznych, o ile oczywiście przydomowe oczyszczalnie ścieków bytowych spełniają wymagania określone w przepisach odrębnych, co powoduje niezgodności § 18 ust. 3 pkt 3 planu z przepisami odrębnymi, o jakich stanowi art. 15 ust. 1 u.p.z.p.;
- 2) art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) poprzez istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na pozbawieniu skarżących rzeczywistego prawa wyboru między dwoma alternatywnymi sposobami realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku w gminie przewidzianego w u.cz.p.g., jakimi są wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, na skutek ograniczenia drugiej z wymienionych możliwości tylko dla działek, których powierzchnia jest większa niż 1000 m²;
- 3) art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061; dalej: „K.c.”) poprzez wprowadzenie w drodze uchwały (§ 18 ust. 3 pkt 3), przy jednoczesnym braku ustawowej delegacji, pozaustawowego ograniczenia odnoszącego się do powierzchni działki, od której zależy możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, co uniemożliwia skarżącym jako właścicielom skorzystania z przewidzianego u.cz.p.g. prawa wyboru sposobu utrzymania czystości i porządku w gminie, podczas gdy art. 140 K.c. *in principio* wskazuje, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, co w konsekwencji uniemożliwia skarżącym korzystanie z prawa własności nieruchomości zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, zwłaszcza że przepisy ustaw inne niż u.cz.p.g. nie wprowadzają takich ograniczeń, jakie zostały ustanowione w uchwale.

Mając powyższe na względzie, skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia ich praw.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali m.in., że art. 5 ust. 1 pkt 2 u.cz.p.g. stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych;

przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Powyższa norma koresponduje także z § 26 ust. 1 i ust. 3 rozp.war.techn., które stanowią kolejno, że działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej, a dla budynków wymienionych w § 56 - także telekomunikacyjnej (ust. 1) oraz że 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 (ust. 3). Przytoczony przepis u.cz.p.g., w przypadku nieistnienia sieci kanalizacyjnej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, pozwala każdorazowemu właścicielowi działki na wybór pomiędzy wyposażeniem nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Z formalnego punktu widzenia przepisu u.cz.p.g. nie uprzywilejowuje żadnego z tych dwóch rozwiązań. Oba są równorzędne. Jedyna różnica w statusach zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych i przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych ujawnia się w momencie powstania sieci kanalizacyjnej. Ustawodawca nie nakłada jednak żadnych dodatkowych obowiązków, jakie spełnić musi właściciel działki, lub nie określa żadnych dodatkowych warunków i właściwości, jakie spełniać musi sama nieruchomość odnośnie do wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Ponadto, u.cz.p.g. nie zawiera delegacji uprawniającej organy gminy do ukształtowania warunków lub obowiązków w tym zakresie w drodze uchwały.

W obliczu powyższego dopuszczenie przez zaskarżoną uchwałę możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków na działkach budowlanych większych niż 1000 m² do czasu zrealizowania komunalnej sieci sanitarnej stoi w sprzeczności z wyżej przytoczonymi przepisami u.cz.p.g. Dopuszczenie przez organ gminy wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków jest jedynie powtórzeniem prawa właściciela działki wynikającym z ustawy. Natomiast wykreowanie w planie dodatkowego warunku, w tym przypadku powierzchni, jaką musi cechować się działka, jest niedopuszczalne. Organ gminy wkroczył w sferę uprawnień zarezerwowanych dla ustawodawcy. Gdyby racjonalny ustawodawca chciał nałożyć dodatkowe obowiązki na właścicieli nieruchomości lub określić warunki, jakie musi spełnić działka, w celu wyposażenia jej w jedno z dwóch rozwiązań służących odprowadzeniu nieczystości, to znalazłoby to odzwierciedlenie w przepisach u.cz.p.g. Przytaczając w tym miejscu orzecznictwo sądów administracyjnych, skarżący wskazali, że uchwała zatwierdzająca plan miejscowy jest nieważna w części, w jakiej zastosowano ograniczenie terytorialne uniemożliwiające wyposażenie nieruchomości w bezodpływowy zbiornik lub oczyszczalnię na danym obszarze gminy. Nieważne są więc nie tylko uchwały planistyczne, które w całości ograniczają prawo budowy oczyszczalni, lecz także takie, które zezwalają na budowę oczyszczalni lub zbiorników bezodpływowych na określonym obszarze. W niniejszej sprawie mamy z kolei do czynienia z ograniczeniem odwołującym się do wielkości działki, jednak mechanizm regulacji jest taki sam, który modyfikuje normę ustawową w sposób nieuprawniony. Ustalenia planu zakazujące odprowadzanie nieczystości do przydomowych oczyszczalni ścieków, w przypadku gdy powierzchnia działki jest mniejsza od powierzchni wskazanej w planie, pozostają w sprzeczności z normą wynikającą z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.cz.p.g., czyli normą aktu wyższego rzędu, tj. ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 345/15).

Ponadto skarżący wskazali, że kryterium powierzchni działki limitujące możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych nie opiera się na racjonalnych przesłankach, w tym przede wszystkim mających umocowanie w przepisach prawa. Po pierwsze, w planie miejscowym nie odnajdziemy warunku dotyczącego określonej powierzchni działki w przypadku możliwości wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych, co pokazuje niespójność tej regulacji, ale także nierówność właścicieli działek pozostających w tej samej sytuacji prawnej i faktycznej, biorąc pod uwagę, że ustawodawca traktuje na równi oba rozwiązania techniczne służące odprowadzeniu nieczystości. Po drugie, kryterium to w praktyce w całości pozbawia właściciela działki o powierzchni mniejszej lub równej 1000 m² jednego z dwóch rozwiązań technicznych przewidzianych ustawą. Przy tak określonym warunku, właściciel działki o danej powierzchni nie jest w stanie obiektywnie zmienić swojej sytuacji prawnej. W przypadku np. wymogów technicznych zachodzi taka możliwość, o ile zostaną one spełnione, natomiast

powierzchni działki zmienić nie można. Zatem skoro ustawodawca przewiduje dwie możliwości, to właściciel działki powinien mieć możliwość realnego wyboru między nimi, zwłaszcza że Gmina nie stworzyła publicznej sieci kanalizacyjnej i możliwości przyłączenia się do niej. Po trzecie, kryterium powierzchni działki jawi się jako rażąco arbitralne i sztuczne. W pewnych okolicznościach, przy założeniu istnienia stosownej delegacji ustawowej, zrozumiałe byłoby ustanawianie przez Gminę, w drodze uchwały, ewentualnego kryterium opartego np. na lokalizacji lub przeznaczeniu działki uzależniającego możliwość wyposażenia w przydomową oczyszczalnię ścieków od np. bliskości działki względem obiektów użyteczności publicznej, cieków wodnych lub tego, czy działka ma charakter mieszkalny, usługowy czy rolniczy. Domyślać się jedynie można, co stało za takim rozwiązaniem. W sytuacji gdy na pewnym obszarze Gminy aktualnie nie istnieje sieć kanalizacyjna, dopuszczenie bezwarunkowej możliwości wyposażania działek w przydomowe oczyszczalnie ścieków może spowodować, że wielu właścicieli działek, którzy skorzystaliby z takiej możliwości, w przyszłości już po powstaniu sieci nie przyłączyłaby się do niej wobec braku takiego obowiązku, co z perspektywy Gminy oznaczałoby, że zainwestowanie środków publicznych w rozbudowę sieci kanalizacyjnej było bezcelowe. Niezależnie jakie były powody uchwalenia takiej regulacji, Gmina nie może naruszać przepisów prawa rangi ustawowej z tego powodu, że rozwiązanie przyjęte przez jej organ w uchwale może być dla niej w perspektywie czasu korzystne ekonomicznie. Dodatkowo nie sposób nie zauważyć, że to Gmina od ponad 10 lat od uchwalenia planu nadal nie rozbudowała sieci kanalizacyjnej, więc zwłoka w działaniu nie powinna odbywać się kosztem praw właścicieli nieruchomości. Wiele z działek objętych zaskarżonym planem nie spełnia lub nie spełni w przyszłości kryterium wielkości powierzchni, albowiem zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały minimalna powierzchnia działki może wynosić 250 m². Powierzchnia działki skarżących jest znacznie większa od najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki objętej planem, lecz i tak nie spełnia kryterium zawartego w planie.

Po czwarte, kilka działek znajdujących się w bliskim sąsiedztwie działki należącej do skarżących cechuje się powierzchnią pozwalającą zgodnie z aktualną treścią planu na wyposażenie ich w przydomowe oczyszczalnie ścieków, co prowadzi do daleko idących nierówności w prawach właścicieli znajdujących się praktycznie w tej samej sytuacji faktycznej. Innymi słowy, nawet przy tej samej ulicy kilka działek dalej można już zgodnie z planem wyposażyć w przydomową oczyszczalnię, tylko dlatego, że mają powierzchnię nieznacznie większą. Po piąte, skoro zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. 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, to norma ta wprost nakłada na właścicieli działek obowiązek administracyjny. Właściciel w przypadku braku sieci kanalizacyjnej ma oczywiście wybór między dwoma alternatywnymi metodami zapewnienia utrzymania czystości i porządku, ale nie ma możliwości zaniechania samego obowiązku w tym zakresie. Tak więc, tym bardziej należy, że ograniczanie możliwości skorzystania w ramach planu miejscowego z jednej z dwóch dostępnych metod jest rażąco sprzeczne z przepisem u.c.z.p.g. Innymi słowy, ustawodawca nakłada na właściciela działki obowiązek, a nie umożliwia skorzystanie z uprawnienia. Jedynie w ramach obowiązku dopuszcza dwie możliwości jego zrealizowania. Skoro więc prawodawca nakłada obowiązek, który ingeruje w prawo własności, to nie powinno dochodzić na dalszym etapie do ograniczenia ustawowej możliwości wyboru sposobu realizacji tego obowiązku.

Wykazując swój interes prawny w zaskarżeniu zakwestionowanej uchwały, skarżący wskazali natomiast, że są właścicielami działki gruntu o nr 84/18 położonej w miejscowości Świebodzice, obręb Pełcznica, która objęta jest zakresem planu. Ich interes prawny zmaterializował się w momencie zgłoszenia organowi administracji publicznej budowy przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych na ww. działce. Wobec sprzeciwu Starosty Świdnickiego z dnia 27 maja 2024 nr 100/2024/S, skarżący złożyli odwołanie, w wyniku rozpoznania którego Wojewoda Dolnośląskiego decyzją z dnia 6 listopada 2024 nr IF-0.7843.43.2024.AB utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Skarżący wniesli skargę, która wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2025 r. (sygn. akt II SA/Wr 906/24) została oddalona. W wyroku tym Sąd wskazał, że organy administracji prawidłowo zastosowały prawo a skarżący nie spełnili wymogów do wyposażenia działki w przydomową oczyszczalnię ścieków. Skarżący nie tyle dostrzegają, że jako właściciele działki o powierzchni równej 1000 m² potencjalnie i hipotetycznie nie spełniają wymogów stawianych w uchwale wyposażeniu nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, co wobec sprzeciwu organów potwierdzonej orzeczeniem WSA, w sposób faktyczny

nie mogą wybudować takiej oczyszczalni. Interes w zaskarżeniu uchwały nie jest więc przyszły, niepewny, hipotetyczny i abstrakcyjny. W uzasadnieniach decyzji organów i orzeczeniu Sądu wprost wskazano normy z planu miejscowego, które ograniczają możliwość zagospodarowania działki. Dodatkowo skarżący wskazali, że nabyli nieruchomości na długo po uchwaleniu zaskarżonego planu, co w świetle przytoczonych poglądów judykatury nie wyklucza możliwości jego zaskarżenia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wskazując, że istotna część uzasadnienia skargi zawierająca liczne odwołania do bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych odnosi się do sytuacji niekorespondujących wprost z rzeczywistym brzmieniem kwestionowanego przepisu § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały. Inaczej niż w przytaczanym orzecznictwie, zaskarżona uchwała nie wyklucza – ani wprost ani przez przemilczenie – możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i generalnie nie wprowadza wymogu budowy zbiorników bezodpływowych jako jedynej dopuszczalnej formy realizacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. Skarga abstrahuje również od faktu, że miejscowy plan stanowiąc m.in. o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu, ze swej istoty ingeruje w uprawnienia ich właścicieli w rozumieniu art. 140 K.c. Stanowisko skarżących pomija przy tym, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. nie kreuje samodzielnych uprawnień właścicieli nieruchomości nieprzylączonych do sieci kanalizacyjnej, ale ich obowiązki w przypadku nieistnienia takiej sieci lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Statutowane kwestionowanym postanowieniem uchwały ograniczenie możliwości budowy przydomowej oczyszczalni ścieków limitowane wielkością (powierzchnią) działki budowlanej nie ogranicza zatem wprost praw właścicielskich, a doprecyzowuje jedynie sposób realizacji obowiązków w tym zakresie z uwzględnieniem interesu ogólnego, w tym stosunków sąsiedzkich.

Ponadto, wbrew sugestii skarżących kwestionowane rozwiązanie nie było motywowane przyszłym interesem ekonomicznym Gminy i – przynajmniej na etapie jego wprowadzenia – nie było nieracjonalne. Plan był sporządzany dla terenu niezagospodarowanego, nieuzbrojonego, położonego poza obszarem zurbanizowanym. Stąd podważany § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały nie może być interpretowany w oderwaniu od tych okoliczności, a w szczególności od faktu równoczesnego nieistnienia na tym obszarze sieci wodociągowej, co – przy braku możliwości szybkiej jej budowy – skutkowało jednoczesnym przyjęciem rozwiązań umożliwiających zasilanie w wodę ze źródeł lokalnych (w tym np. budowę własnych studni; § 18 ust. 2 pkt 2). Ograniczenie możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków do działek budowlanych powyżej 1000 m² podyktowane było zatem realną potrzebą ochrony posesji mogących czerpać wodę z własnych ujęć, potencjalnie lokalizowanych na każdej działce, a dodatkowo także z lokalizacji terenu otwartego zbiornika wodnego o charakterze rekreacyjnym (oznaczonego symbolem 6.W) i terenu zieleni urządzonej (1. ZP). Uwzględniając stanowione rozp.war.techn. minimalne odległości systemu rozsączającego i pól filtracyjnych od granic działek sąsiednich, studni (głębinowych i kopanych), dróg i ciągów pieszych, wprowadzone kwestionowanym przepisem uchwały ograniczenie możliwości lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków do działek o powierzchni przekraczającej 1000 m² – w zgodnej ocenie autorów planu i Rady Miejskiej – było i pozostaje rozwiązaniem racjonalnym i zgodnym z prawem. Dodatkowo organ wskazał, że kwestionowane skargą rozwiązanie nie było przedmiotem uwag zgłaszanych w trakcie procedury poprzedzającej uchwalenie planu, a sama uchwała nie była kwestionowana przez Wojewodę w ramach sprawowanego nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez 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 kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.; dalej „P.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2

pkt 5 i 6 P.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Stąd też w pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga w niniejsze sprawie wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dla porządku wyводу Sąd wyjaśnia także, że w orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r., II OSK 355/11, Lex nr 920623; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 890/13, Lex nr 1474201; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2013 r., II SA/Kr 719/13, Lex nr 1384888).

W ocenie Sądu, skarżący będąc właścicielami działki o numerze 84/18 w Świebodzicach niewątpliwie posiadają interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tej działki, w tym wprowadza ustalenia dotyczące systemów infrastruktury technicznej. Interes skarżących znajduje bowiem ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 K.c.). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie przysługującego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Ponadto, w niniejszej sprawie poza sporem jest również okoliczność, że § 18 ust. 3 pkt 1 zaskarżonego planu Rada wprowadziła na właścicieli nieruchomości obowiązek odprowadzania ścieków komunalnych wyłącznie poprzez sieć kanalizacyjną, dopuszczając przy tym wyjątki przewidziane w pkt 2 i pkt 3 ww. § 18 ust. 3, ograniczone jednak czasowo (pkt 2 i pkt 3) i powierzchniowo (pkt 3). Jak stanowi powyższy przepis, w zakresie urządzeń infrastruktury do odprowadzenia i oczyszczenia ścieków komunalnych, określa się zasady:

- 1) odprowadzanie ścieków komunalnych i bytowych poprzez zbiorowy system odprowadzania ścieków;
- 2) dopuszcza się realizację zbiorników bezodpływowych do czasu zrealizowania komunalnej sieci sanitarnej;
- 3) dopuszcza się realizację przydomowych oczyszczalni ścieków na działkach budowlanych większych niż 1000 m² do czasu zrealizowania komunalnej sieci sanitarnej;
- 4) konieczność podczyszczenia ścieków wytwarzanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, przed odprowadzeniem ich do kanalizacji, jeżeli nie będą odpowiadały ustalonym normom jakościowym.

Mając na uwadze treść § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały, stwierdzić należało, że zaskarżona uchwała ustalając takie ograniczenia, z jednej strony ingeruje w obowiązki skarżących wynikające z przysługującego im prawa własności, naruszając – z drugiej strony – właścicielskie uprawnienia skarżących. Z brzmienia zakwestionowanego zapisu uchwały wynika – jak słusznie wskazali skarżący – że Rada uniemożliwia skarżącym skorzystania z przewidzianego u.c.z.p.g. prawa wyboru sposobu utrzymania czystości i porządku w gminie. Naruszenie interesu prawnego skarżących legitymuje ich więc do wniesienia skargi na zaskarżoną uchwałę w zakresie należącej do nich działki nr 84/18. W konsekwencji rozważyć zatem należy, czy stwierdzone naruszenie interesu prawnego co do tej nieruchomości mieści się w granicach obowiązującego prawa, w szczególności czy gmina nie nadużyła władztwa planistycznego.

Dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez Gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 K.c., właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji, jednakże nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie

normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na powołany wyżej art. 21 ust. 1 jak i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczającą ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu – jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ponadto, sam przepis art. 140 K.c. stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego – a zatem nie w sposób absolutny. Możliwość ograniczenia własności – jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP – w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, oznacza, że może ono mieć miejsce ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Przy czym, ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności, są m.in. regulacje zawarte w przepisach u.p.z.p., które upoważniają gminę do uchwalenia aktów planowania przestrzennego. Ważne jest zatem, czy takie ograniczenie korzystania z nieruchomości jest dopuszczalne przede wszystkim w świetle przepisów u.p.z.p., a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in. prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.) i potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Powyższe przepisy prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Ustalając zatem przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest wyważyć interes prywatny i interes publiczny. I właśnie dlatego, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne, jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), w tym gwarantowanie sprawiedliwości społecznej (wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Oczywistym jest bowiem, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu miejscowego może dochodzić i w praktyce dochodzi do kolizji interesów m.in. publicznych z prywatnymi. Rozstrzyganie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Dlatego samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych (przyznanego jej w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. uprawnienia) nie jest nieograniczona a władztwa planistyczne organy gminy nie mogą nadużywać. W demokratycznym państwie prawa wszelkie działania władzy publicznej muszą doznawać ograniczeń przewidzianych prawem (art. 7 Konstytucji RP). W realizacji zadań własnych gmina związana jest więc przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw. Tylko w takich granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Zachowanie balansu między wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie. Choć nie oznacza to z drugiej strony, że jakiegokolwiek naruszenie interesu indywidualnego z góry naznacza taki plan stygmatem nielegalności.

Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi zatem w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych w przepisach celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu wymaga, aby były one wprowadzane dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawcze w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, publ. OTK z 2000 r., nr 2, poz. 29). Prawnie wadliwymi będą więc zarówno te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, jak i te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Z takim nadużyciem mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, bowiem ograniczenie możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków

jedynie na działkach budowlanych większych niż 1000 m² stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z treścią którego, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. I taka sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wymaga, aby plan miejscowy obowiązkowo określał zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a obowiązek ten został uszczegółowiony w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej zwane „rozp.proj.mppz.”). Niemniej jednak w świetle powyższych uwag dotyczących zakresu przysługującego gminie władztwa planistycznego nie ulega wątpliwości, że uprawnienia gminy w omawianym zakresie nie mogą pozostawać w sprzeczności z regulacjami rangi ustawowej, nadającej konkretne uprawnienie dla podmiotu, którego sytuacja faktyczna wyczerpuje znamiona tego przepisu. Takim przepisem jest wskazany przez skarżących art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. stanowiący (w brzmieniu aktualnym oraz na dzień uchwalenia kontrolowanej uchwały), że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Kwestią sporną w rozpoznawanej sprawie jest zatem to, czy przy takiej treści przytoczonego wyżej przepisu jest dopuszczalne wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego normy, jaka znalazła się w § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały, o dopuszczeniu realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków jedynie na działkach budowlanych większych niż 1000 m² do czasu zrealizowania komunalnej sieci sanitarnej.

Skarżący twierdzą, że powyższe ograniczenie przez zaskarżoną uchwałę możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków na działkach budowlanych większych niż 1000 m² stoi w sprzeczności z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g., bowiem ustawodawca nie nakłada żadnych dodatkowych obowiązków, jakie spełnić musi właściciel działki, lub nie określa żadnych dodatkowych warunków i właściwości, jakie spełniać musi sama nieruchomość odnośnie do wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. A ponadto u.c.z.p.g. nie zawiera delegacji uprawniającej organy gminy do ukształtowania warunków lub obowiązków w drodze uchwały w powyższym zakresie. **Dopuszczenie przez organ gminy wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków jest** jedynie powtórzeniem prawa właściciela działki wynikającym z u.c.z.p.g., natomiast wykreowanie w planie dodatkowego warunku, w tym przypadku powierzchni, jaką musi cechować się działka, jest niedopuszczalne. Tym samym organ gminy – zdaniem skarżących – wkroczył w sferę uprawnień zarezerwowanych dla ustawodawcy. Organ gminy twierdzi natomiast, że statutowane kwestionowanym przepisem uchwały ograniczenie możliwości budowy przydomowej oczyszczalni ścieków limitowane wielkością (powierzchnią) działki budowlanej nie ogranicza wprost praw właścicielskich, a doprecyzowuje jedynie sposób realizacji obowiązków w tym zakresie z uwzględnieniem interesu ogólnego, w tym stosunków sąsiedzkich. Plan był sporządzany dla terenu niezagospodarowanego, nieuzbrojonego, położonego poza obszarem zurbanizowanym. Stąd podważany zapis § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały nie może być

interpretowany w oderwaniu od tych okoliczności, a w szczególności od faktu równoczesnego nieistnienia na tym obszarze sieci wodociągowej, co – przy braku możliwości szybkiej jej budowy – skutkowało jednoczesnym przyjęciem rozwiązań umożliwiających zasilanie w wodę ze źródeł lokalnych (w tym np. budowę własnych studni; § 18 ust. 2 pkt 2). Ograniczenie możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków do działek budowlanych powyżej 1000 m² podyktowane było zatem realną potrzebą ochrony posesji mogących czerpać wodę z własnych ujęć, potencjalnie lokalizowanych na każdej działce, a dodatkowo także z lokalizacji terenu otwartego zbiornika wodnego o charakterze rekreacyjnym (oznaczonego symbolem 6.W) i terenu zieleni urządzonej (1. ZP). Uwzględniając stanowione rozp.war.techn. minimalne odległości systemu rozsączającego i pól filtracyjnych od granic działek sąsiednich, studni (głębinowych i kopanych), dróg i ciągów pieszych wprowadzone kwestionowanym przepisem uchwały ograniczenie możliwości lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków do działek o powierzchni przekraczającej 1000 m² było i pozostaje – jak wskazał organ – rozwiązaniem racjonalnym i zgodnym z prawem.

Rozstrzygając powyższy spór, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że w sprawie mamy do czynienia z precyzyjnym sformułowaniem treści § 18 ust. 3 zaskarżonej uchwały, który w pkt 1 wprowadza zasadę odprowadzania ścieków komunalnych i bytowych siecią kanalizacyjną, dopuszczając przy tym możliwość realizacji zbiorników bezodpływowych (pkt 2) jak i przydomowych oczyszczalni ścieków do czasu zrealizowania komunalnej sieci sanitarnej (pkt 3). Ponadto, w pkt 3 § 18 ust. 3 zaskarżonej uchwały wprowadzono dodatkowe obostrzenie w zakresie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków, bowiem taka możliwość dotyczy jedynie działek budowlanych większych niż 1000 m². Inwestor, przy takiej regulacji planistycznej, nie uzyska – co miało zresztą miejsce w stosunku do skarżących – zgody na realizację przydomowej oczyszczalni ścieków. Niezrozumiałe jest zatem twierdzenie Gminy zawarte w odpowiedzi na skargę, że zaskarżona uchwała nie wyklucza możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Zakwestionowany w skardze przepis stoi – zdaniem Sądu – w sprzeczności z regulacją ustawową przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. Sąd podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że niedopuszczenie przez lokalnego pracodawcę w planie miejscowym budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, na które ustawodawca zezwala pod warunkiem spełnienia określonych technicznych wymogów, nie da się pogodzić z racjonalnością stosowania prawa i jego funkcją (celem), którym jest, jeżeli chodzi o przepisy z dziedziny planowania przestrzennego, zapewnienie możliwości realizacji inwestycji z uwzględnieniem ładu przestrzennego, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeb interesu publicznego (art. 1 ust. 2 u.p.z.p; wyroki NSA z dnia: 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 472/11; 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1115/07; 23 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1221/08; 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1894/08; 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 953/09; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 83/10; dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1092/15; 3 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2367/16). Przepisy planu miejscowego nie mogą być rozumiane w sposób sprzeczny z treścią przepisów ustawowych, a więc nie mogą eliminować regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. (wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1734/16).

W orzecznictwie zwrócono również uwagę, że plany inwestycyjne gminy odnośnie wybudowania na danym terenie sieci kanalizacyjnej nie mogą wyłączyć uprawnienia właściciela nieruchomości do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków. Sam fakt planowania przez gminę budowy kanalizacji pozostaje bez wpływu na zakres uprawnień właściciela w przedmiocie wyboru formy odprowadzania ścieków w postaci oczyszczalni. Dopiero realne istnienie kanalizacji może wyłączyć prawa właściciela w tym zakresie (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 49/10, CBOSA). Ostatni pogląd jest tym bardziej istotny w niniejszej sprawie, bowiem Gmina – jak wynika z odpowiedzi na skargę – nie planuje budowy kanalizacji. W rezultacie właściciel nieruchomości przed wybudowaniem kanalizacji sanitarnej na danym terenie ma wynikające z u.c.z.p.g. prawo do realizacji przydomowej oczyszczalni ścieków. Jeżeli więc w dacie uchwalania planu sieć kanalizacyjna nie istnieje, to przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. przewiduje możliwość gromadzenia ścieków w przydomowych oczyszczalniach także po zrealizowaniu sieci kanalizacyjnej (wyroki: WSA z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 3/20; NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 30/19). W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. wynika zasada, że w przypadku istnienia sieci kanalizacyjnej nieruchomość ma być do niej podłączona, a jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy przypadku, gdy nieruchomość jeszcze przed zrealizowaniem sieci kanalizacyjnej wyposażona została w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych (wyroki NSA z dnia: 25 września 2019 r., sygn. akt II OSK 1417/18; 3 października

2017 r., sygn. akt II OSK 2367/16; 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 101/20). Powyższa zasada nie dotyczy nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych, który może być wykorzystywany do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej lub na terenie, gdzie budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona (wyroki: NSA z dnia 30 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2276/14; WSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 49/10).

W tym miejscu należy podkreślić, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. wyraźnie reguluje uprawnienia i obowiązki właścicieli w okresie istnienia sieci kanalizacyjnej oraz w okresie przed jej powstaniem. W konsekwencji zakwestionowana przez skarżących regulacja planu jest bardziej rygorystyczna aniżeli regulacja ustawowa, z którą plan nie powinien być sprzeczny. Plan ustanowił zatem niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenie możliwości realizacji i korzystania przez właściciela działki z przydomowej oczyszczalni ścieków, dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego oraz ingerując w uprawnienia właścicieli nieruchomości przyznane im przez u.c.z.p.g. Doszło zatem do niedopuszczalnego ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych planem. Z tego względu wprowadzona regulacja stanowi nieuprawnione przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy, co świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu, a konkretnie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., w świetle którego projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną powinien być zgodny z przepisami odrębnymi. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem, czyli z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. „W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Prawo miejscowe ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, w Konstytucji RP brak jest bowiem delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. W doktrynie wskazuje się, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji” (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.; dalej „Z.tech.praw.”), stanowiących – zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP – źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do Z.tech.praw., z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Z.tech.praw., zgodnie z którymi w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu), oraz przepisy § 116 i § 136 w zw. z § 143 Z.tech.praw. określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści. Takie niezgodne z prawem ograniczenie praw właścicieli nieruchomości objętych zaskarżonym planem nie może być skutecznie usprawiedliwiane przez organ uchwałodawczy jako przejaw troski o środowisko, wskazując na istniejący otwarty zbiornik wodnego o charakterze rekreacyjnym i terenu zieleni urządzonej. Ustawodawca przewidział bowiem odpowiednie regulacje mające zapewnić zgodność realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury sanitarnej z przepisami prawa, w tym z wymogami ochrony środowiska. Wprowadzając takie pozaustawowe regulacje uchwałodawca nie może też skutecznie powoływać się na potrzebę ochrony posesji mogących czerpać wodę z własnych ujęć, potencjalnie lokalizowanych na każdej działce.

„W sytuacji gdy na terenie nie ma sieci kanalizacyjnej, ustawa gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwość dokonania wyboru sposobu odprowadzania ścieków (zbiornik bezodpływowy lub przydomowa oczyszczalnia ścieków) i gmina nie może przejmować tego prawa, zmuszając właściciela nieruchomości do wyboru określonego rozwiązania” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. IV SA/Wa 18/17). Do zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, która wiąże organy władzy publicznej, a zatem również organy samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. To działanie na podstawie i w granicach prawa obowiązuje również w zakresie stanowienia aktów prawa

miejscowego. Tak stanowi *expressis verbis* art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu i wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową. Naruszenie zasady ustanowionej w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi daje, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności (wyrok NSA z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1095/16).

Jak wskazuje się w orzecznictwie, właściciel nieruchomości może zrealizować prawo do budowy bezodpływowego zbiornika bądź przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych zarówno w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, jak i gdy jest uzasadniona, lecz – tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie – sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Jeżeli więc na terenie objętym planem nie ma sieci kanalizacyjnej, nawet jeśli pozostaje w sferze planów, właściciel nieruchomości zachowuje wynikające z ustawy prawo do zapewnienia utrzymania czystości na nieruchomości w zakresie odprowadzania ścieków poprzez realizację zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe i plany inwestycyjne gminy nie mogą wykluczyć tego uprawnienia. W przeciwnym razie zostanie on pozbawiony uprawnienia ustawowego, w czym należy upatrywać również naruszenia zasady ochrony tego prawa zagwarantowanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 158/21). „Działanie takie jest nadto nie do pogodzenia z określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że gmina wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne z jednej strony ma zagwarantowaną samodzielność, która podlega ochronie, ale z drugiej strony granicą tejże samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co w procedurze planistycznej przejawia się tym, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny” (wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 500/20).

Uwzględniając powyższe, Sąd stwierdził, że zapis § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „na działkach budowlanych większych niż 1000 m²” jest bardziej rygorystyczny aniżeli regulacja ustawowa, z którą plan miejscowy nie powinien być sprzeczny. W planie ustanawiano niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenia prawa własności przez wyłączenie możliwości realizacji przydomowej oczyszczalni ścieków na nieruchomościach mniejszych niż 1000 m². Doszło zatem do naruszenia zasad sporządzania planu, które skutkować musiało już tylko z tego względu stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd podziela prezentowaną w sądownictwie administracyjnym linię orzecniczą, zgodnie z którą rada gminy nie może w planie miejscowym wprowadzać zakazów ograniczających ustawowe uprawnienia właścicieli do korzystania z przydomowych oczyszczalni (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/G1 574/24). Plan miejscowy należy interpretować zgodnie z ustawami, co oznacza, że przepisy planu nie mogą eliminować normy art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g.

Po drugie zaś, zabrakło w niniejszej sprawie – w ocenie Sądu – wyważenia w toku procedury planistycznej interesu prywatnego właścicieli posiadających na obszarze objętym zakwestionowanym planem nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1000 m². Przy czym, bez znaczenia są tutaj twierdzenia organu, że kwestionowane skargą rozwiązanie nie było przedmiotem uwag zgłaszanych w trakcie procedury poprzedzającej uchwalenie planu. Jak wskazano wyżej, z przepisów takich jak art. 140 K.c. oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika wprawdzie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności, jednakże problem jaki tutaj się jawi, nie polega na tym, czy uchwała narusza prawo własności, lecz czy taka ingerencja następuje z naruszeniem nie tylko prawa, ale i zasady proporcjonalności, która wymaga wyważenia różnych grup interesów – publicznego (ład przestrzenny) i prywatnego (prawo własności). Wtedy można mówić o przekroczeniu władztwa planistycznego przez organ gminy. Organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Podkreślić jednak trzeba, że na mocy art. 21 Konstytucji RP ochrona własności stała się jedną z zasad ustroju gospodarczego RP. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP własność stała się również jednym z podstawowych praw ekonomicznych. Dla ochrony własności podstawowe znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku

do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (Z. Niewiadomskiego (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 64-65). W doktrynalnym ujęciu wymóg proporcjonalności oznacza także konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami) a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 27-28).

Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie, uzasadnia tylko cel publiczny jednakże tylko wtedy, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. (sygn. akt II OSK 437/08, LEX nr 490102) NSA stwierdził, że w zagospodarowaniu przestrzeni „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozwąznego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. W ocenie NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów – zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139). Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego.

Z takim nadużyciem mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, bowiem w kwestii możliwości realizacji przydomowej oczyszczalni ścieków na działkach mniejszych niż 1000 m² interes właścicieli nieruchomości nie został prawidłowo, w toku procedury planistycznej, wyważony. Organ uzasadnił wprowadzenie zakwestionowanego ograniczenia, powołując się na minimalne odległości systemu rozsączającego i pól filtracyjnych od granic działek sąsiednich, studni (głębinowych i kopanych), dróg i ciągów pieszych wskazane w rozp.war.techn. oraz usytuowanie otwartego zbiornika wodnego o charakterze rekreacyjnym i terenu zieleni urządzonej. Ponadto organ wziął pod uwagę interes, jak wskazano w odpowiedzi na skargę, właścicieli nieruchomości mogących czerpać wodę z własnych studni. W ocenie Sądu, Gmina nie wykazała, że wyważyła wszelkie interesy – zarówno publiczne jak i prywatne – uwzględniając przy tym aspekty proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania konstytucyjnie chronionego prawa własności. Brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje jednak, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w u.p.z.p. opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, czego jednak zabrakło w niniejszej sprawie. Z dokumentacji planistycznej nie wynika również, że organ w sposób rzetelny i wszechstronny rozważył wprowadzenie ograniczenia możliwości realizacji przydomowej oczyszczalni ścieków ze względu na powierzchnię działki, zwłaszcza w kontekście treści art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g., mając na uwadze zarówno interes ogólny, interes innych podmiotów, jak też interes właścicieli działek mniejszych niż 1000 m².

Podkreślić tutaj jeszcze należy, że zasady konstytucyjne, w tym ustanowiona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawa oraz wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności, zezwalają na ograniczenie prawa własności, ale jedynie wówczas gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci np. interesu publicznego lub prawa własności innych osób. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi nad innym wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji mają ulec ograniczeniu. W konsekwencji uczynienie jednego z interesów

nadrzędnym wymaga szczególnej rozwagi i rzetelnego uzasadnienia. Po analizie przedstawionej dokumentacji planistycznej Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie organ planistyczny nie sprostął powyższym wymogom. Podnoszone przez skarżących okoliczności wykazują, że organ planistyczny nie wziął pod uwagę ich interesu jako właścicieli działki mniejszej niż 1000 m². W efekcie nie można przyjąć, że dokonane ograniczenia zostały wprowadzone do planu w odpowiedniej proporcji do celu, który miał być osiągnięty. Tym samym należało uznać, że zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały naruszają nie tylko konstytucyjną zasadę proporcjonalności ale i – jak słusznie zarzucili skarżący – zasadę równości wobec prawa, mimo braku adekwatnych i koniecznych przesłanek wyprowadzonych z racji interesu publicznego i interesu innych podmiotów prywatnych. Jak wskazali bowiem skarżący, kilka działek znajdujących się w bliskim sąsiedztwie należącej do nich działki cechuje się powierzchnią pozwalającą zgodnie z aktualną treścią planu na wyposażenie ich w przydomowe oczyszczalnie ścieków, co prowadzi w jeszcze większym stopniu do daleko idących nierówności w prawach właścicieli znajdujących się praktycznie w tej samej sytuacji faktycznej. Nawet przy tej samej ulicy kilka działek dalej można już zgodnie z planem wyposażyć działkę w przydomową oczyszczalnię, tylko dlatego, że takie działki mają powierzchnię nieznacznie większą.

Z tych też względów należało uznać, że w zaskarżonym zakresie przy uchwalaniu zaskarżonego planu miejscowego doszło do przekroczenia władztwa planistycznego i naruszenia wskazanych konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości wobec prawa. Przekroczenie władztwa planistycznego stanowi natomiast naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego rozumianych jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. To zaś – stosownie do treści art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – skutkować musiało stwierdzeniem przez Sąd nieważności § 18 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „na działkach budowlanych większych niż 1000 m²” i w zakresie odnoszącym się do działki oznaczonej geodezyjnie nr 84/18 położonej w Świebodzicach obręb Pełcznica. Stąd orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji niniejszego wyroku.

Orzeczenie z punktu drugiego sentencji wyroku znajduje zaś swoje oparcie w przepisach art. 200 w zw. z art. 205, art. 211, art. 212 § 1 P.p.s.a. oraz w zw. z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 535 ze zm.; 300 zł) i 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 (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1935 ze zm.; 480 zł) i art. 1 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 i pkt IV Załącznika ustawy z dnia 6 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.); 5 x 17 zł = 85.