

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 r. II OSK 238/2013 (Lexis.pl nr 8606089)

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej

Teza

Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzależnia nałożony na jego podstawie na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej od jej istnienia. Przewiduje też wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Brzmienie przepisu, a zwłaszcza jego ostatni fragment wskazuje, że przesłanką zobowiązania do podłączenia się do sieci jest fakt jej istnienia oraz realna, technicznie wykonalna możliwość podłączenia. Zatem prawidłowa wykładnia zacytowanych przepisów nie budzi wątpliwości i jednoznacznie wskazuje, że zgoda na wykonanie na działce budowlanej przydomowej oczyszczalni ścieków może być udzielona wtedy i tylko wtedy, gdy inwestor wykaże w sposób jednoznaczny, że nie ma żadnej możliwości przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, czy ciepłowniczej.

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz.

Sędziowie: Sędzia NSA Maria Czapska-Górniewicz (sprawozdawca), Sędzia del. WSA Małgorzata Miron.

Protokolant: asystent sędziego Justyna Żurawska.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 3 lipca 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej I.O. i J.O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 października 2012 r. II SA/Łd 740/12 w sprawie ze skargi I.O. i J.O. na decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia (...) czerwca 2012 r. nr (...) w przedmiocie sprzeciwu w sprawie zgłoszenia wykonania robót budowlanych

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 17 października 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę I.O. i J.O. na decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia (...) czerwca 2012 r., utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji z dnia (...) kwietnia 2012 r. w przedmiocie sprzeciwu w sprawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji, decyzją z dnia 4 kwietnia 2012 r. Starosta Sieradzki na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Tekst jednolity: Dz. U. 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm. - zwanej dalej Prawem budowlanym) oraz art. 104 kpa zgłosił sprzeciw w sprawie zamiaru wykonania przez I. i J.O. oraz M.S. zamiaru wykonania robót polegających na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków BIOCLAR, typu B10 na działkach nr ewid. (...) i (...) (obręb (...)), położonych w S. przy ul. K. Jak wskazał organ, działka na której inwestorzy planują wybudowanie przydomowej oczyszczalni ścieków położona jest na terenie objętym siecią kanalizacji sanitarnej, w związku z czym mają oni możliwość przyłączenia się do kanału sanitarnego. Lokalizacja oczyszczalni ścieków stoi w sprzeczności z § 26 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2002 r. Nr 75 poz. 690 ze zm.) i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 236 poz. 2008 ze zm.).

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli M.S., I.O. i J.O., zarzucając jej obrazę § 26 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. oraz art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego i art. 140 K.c.

Decyzją z dnia (...) czerwca 2012 r. Wojewoda Łódzki na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa w związku z art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Odwołując się do § 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 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ odwoławczy uznał, że jeżeli na danym terenie istnieje sieć kanalizacyjna to zasadą jest podłączenie nieruchomości do takiej sieci chyba, że nieruchomość jest już wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków lub gestor sieci stwierdzi brak możliwości jej podłączenia. Potwierdza to również § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr XLVIII/416/2006 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 26 października 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sieradza. Ponieważ na terenie objętym wnioskiem istnieje sieć kanalizacyjna, to właściciel nieruchomości ma w takiej sytuacji obowiązek wykonania przyłącza, jeśli nie zachodzą okoliczności uniemożliwiające takie działanie. Nadto organ odwoławczy wskazał, iż pełnomocnik inwestorów został w dniu 13 maja 2012 r. wezwany, aby w terminie 7 dni od daty jego otrzymania przedstawił dokument od właściwego gestora sieci potwierdzający niemożność podłączenia budynku mieszkalnego na ww. działkach do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Do dnia wydania decyzji do organu odwoławczego nie wpłynęła żadna odpowiedź.

Skargę na powyższą decyzję złożyli M.S., I.O. i J.O., podtrzymując argumenty i zarzuty wskazane w odwołaniu i stwierdzając, że czym innym jest obowiązek przyłączenia, a czym innym realizacja prawa inwestycji na swojej własności. Pozbawienie właściciela nieruchomości prawa wybudowania przydomowej oczyszczalni ścieków należy traktować jako nadużycie naruszające własność. Starosta nie wskazał również, w jaki sposób budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Skarga M.S. została odrzucona postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 września 2012 r.

Rozpoznając skargę I.O. i J.O., Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Wskazując na treść przepisów § 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 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Sąd stwierdził, iż działki nr (...) i (...) położone są na terenie objętym siecią kanalizacji sanitarnej. Zdaniem Sądu w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę, właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obowiązek przyłączenia jej do sieci kanalizacyjnej, przy czym przyłączenie to nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Tak więc, właściciel nieruchomości może realizować prawo do budowy oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona, jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana.

W ocenie Sądu pierwszej instancji prawidłowa wykładnia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje, że przesłanką zobowiązania do podłączenia się do sieci jest fakt jej istnienia oraz realna, technicznie wykonalna możliwość podłączenia. Tak, więc zgoda na wykonanie na działce budowlanej przydomowej oczyszczalni ścieków może być udzielona tylko wtedy, gdy inwestor wykaże w sposób jednoznaczny, że nie ma żadnej możliwości przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, czy ciepłowniczej. Ponadto obowiązek podłączenia się do istniejącej sieci kanalizacyjnej został również nałożony uchwałą Rady Miasta Sieradz nr XLVIII/416/2006 z dnia 26 października 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sieradza. Z § 4 ust. 1 pkt 2 tej uchwały wynika, że właściciele nieruchomości m.in. zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, w niniejszej sprawie dokonano wszechstronnej analizy stanu faktycznego i należycie rozważono okoliczności istotne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Bezsporne w niniejszej sprawie jest, że wzdłuż ul. K., przy której położone są działki nr (...) i (...) istnieje kolektor sanitarny O 110 i O 200. Organ wyjaśniając dodatkowo, czy istnieje realna szansa na podłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej wezwał w piśmie z dnia 13 maja 2012 r. pełnomocnika skarżących do uzupełnienia zgłoszenia poprzez złożenie dokumentu pochodzącego od właściwego gestora sieci, który potwierdzałby brak możliwości podłączenia budynku do sieci kanalizacyjnej. Pełnomocnik skarżących nie udzielił odpowiedzi na to wezwanie, mimo pouczenia, że w razie uchybienia terminowi rozstrzygnięcie zostanie oparte na zebranych w sprawie dokumentach.

W ocenie Sądu zgłoszony sprzeciw miał uzasadnioną podstawę prawną i faktyczną. Zdaniem Sądu organy administracji zasadnie zarzuciły na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego naruszenie § 26 ust. 3 ww. rozporządzenia, art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którego treść została powielona w § 4 ust. 1 pkt 2 powyższej uchwały. Tym samym Sąd nie stwierdził naruszenia

prawa materialnego, czy przepisów postępowania, dających podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego wydanych w sprawie rozstrzygnięć.

Z przedstawionych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 270 ze zm. - zwanej dalej ppsa) oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyli I. i J. małżonkowie O., zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1) na podstawie art. 174 pkt 2 ppsa naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

„- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 120, art. 121 § 1 i art. 122, 123 art. 180 § 1, art. 187 § 1, art. 191 oraz art. 194 § 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa poprzez nieuchylenie decyzji naruszającej przepisy postępowania w sposób, który ma istotny wpływ na wynik postępowania,

- art. 134 ustawy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez rozpoznanie innej sprawy niż ta która była przedmiotem skargi ewentualnie poprzez wyjście poza granice swojej kognicji w sprawie

- art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - poprzez brak ustosunkowania się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do argumentacji Skarżącej potwierdzającej faktyczny obrót paliwem,

- art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez oddalenie skargi na decyzję naruszającą przepisy postępowania, w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy oraz przepisy prawa materialnego”.

2) na podstawie art. 174 pkt 1 ppsa naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy:

„obrazę § 26 ust. 1 Rozp Min Inf. z dnia 12 kwietnia 2002 r. oraz art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż stanowią one podstawę zakazania właścicielowi dokonywania inwestycji niebudowlanych na nieruchomości,

3) art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż istnienie obowiązku przyłączenia do kanalizacji publicznej powoduje niejako automatycznie zakaz wykonania własnej,

4) art. 30 ust. 6 prawa budowlanego poprzez jego błędną wykładnię skutkującym niewłaściwym zastosowaniem pomimo braku jakichkolwiek przesłanek do jego zastosowanie,

140 kc przez jego niezastosowanie

u cywilnego poprzez jego niezastosowanie w sprawie”.

Wskazując na powyższe zarzuty kasacji, skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia temu Sądowi, zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przypisanych.

W uzasadnieniu kasacji stwierdzono, że Sąd pierwszej instancji przedmiotem swoich rozważań uczynił to, co nie stanowiło przedmiotu sporu w sprawie, a mianowicie kwestię obowiązku przyłączenia skarżących do sieci publicznej. Rozpoznał, zatem ewentualny stan przyszły.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Oceniając wniesioną w sprawie skargę kasacyjną w granicach określonych art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Tekst jednolity: Dz. U. 2012 r. poz. 270 ze zm.) i nie dostrzegając przy tym przesłanek nieważności postępowania, o których mowa w § 2 tego przepisu, wskazać należy na liczne błędy, których dopuścił się autor kasacji, formułując przedstawione w niej zarzuty. Z uwagi również na całkowite miejscami oderwanie formułowanych podstaw kasacji od przedmiotu niniejszej sprawy, zarzuty te zostały przytoczone powyżej z zachowaniem oryginalnej pisowni, tak jak przedstawił je sam autor kasacji.

I tak bez związku z niniejszą sprawą pozostawał zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa w związku z art. 120, art. 121 § 1 i art. 122, art. 123, art. 180 § 1, art. 187 § 1, art. 191 oraz art. 194 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej. Ani Sąd pierwszej instancji, ani organy administracyjne orzekające w sprawie nie stosowały tych przepisów, które zresztą pozostają bez związku ze sprawą z zakresu dokonania zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych. Podobnie w przypadku zarzutu naruszenia art. 141 § 4 ppsa, za co najmniej niezasadne uznać należało domaganie się od Sądu pierwszej instancji, by ustosunkował się on do argumentacji strony skarżącej potwierdzającej „*faktyczny obrót paliwem*”.

Nie można również podzielić twierdzeń kasacji, iż Sąd pierwszej instancji rozpoznał inną sprawę, niż tę która była przedmiotem skargi ewentualnie wyszedł poza granice swej kognicji, czym naruszył art. 134 ppsa. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku, Sąd ten analizował legalność wniesionego w sprawie sprzeciwu i utrzymującej go w mocy zaskarżonej decyzji, tak w zakresie stanu faktycznego, jak i podstawy prawnej podjętego rozstrzygnięcia. Wbrew przy tym twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu kasacji, przedmiot sporu nie został ograniczony przez Sąd pierwszej instancji do kwestii konieczności przyłączenia skarżących do sieci publicznej, chociaż zagadnienie to słusznie uczynił Sąd przedmiotem swojej oceny, skoro jego wyjaśnienie wynikało tak z zastosowanych przepisów prawa, jak również formułowanych na tym tle zapatrywań Wojewody Łódzkiego. Ocena jednak tej kwestii stanowiła konsekwencję badania legalności wniesionego w sprawie sprzeciwu.

Przechodząc do merytorycznej analizy tego zagadnienia, podzielić należało zaprezentowane w zaskarżonym wyroku stanowisko Sądu pierwszej instancji. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż pomimo że nie zostało w sprawie ustalone z przyczyn leżących po stronie skarżących, czy istnieje realna szansa podłączenia działek nr (...) i (...) do istniejącej sieci kanalizacyjnej, to jednak ów brak stanu faktycznego, również niekwestionowany w niniejszej kasacji, nie podważał prawidłowości przeprowadzonej przez Sąd pierwszej instancji kontroli. Przyczyną

zgłoszenia sprzeciwu było przyjęcie, iż działki inwestorów położone są na terenie objętym siecią kanalizacji sanitarnej w związku z czym istnieje, przynajmniej potencjalna, możliwość przyłączenia się do istniejącego kanału sanitarnego. Słusznie przy tym przyjął Sąd pierwszej instancji za organami administracji architektoniczno-budowlanej, że z § 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 oraz z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że co do zasady, w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę, właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest, bowiem obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest już wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzależnia nałożony na jego podstawie na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej od jej istnienia. Przewiduje też wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Brzmienie przepisu, a zwłaszcza jego ostatni fragment wskazuje, że przesłanką zobowiązania do podłączenia się do sieci jest fakt jej istnienia oraz realna, technicznie wykonalna możliwość podłączenia. Zatem prawidłowa wykładnia zacytowanych przepisów nie budzi wątpliwości i jednoznacznie wskazuje, że zgoda na wykonanie na działce budowlanej przydomowej oczyszczalni ścieków może być udzielona wtedy i tylko wtedy, gdy inwestor wykaże w sposób jednoznaczny, że nie ma żadnej możliwości przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, czy ciepłowniczej.

Taka sytuacja nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie, bowiem jak słusznie podkreślił Sąd pierwszej instancji, pomimo skierowanego do pełnomocnika inwestora pisma z dnia 13 maja 2012 r. nie odpowiedział on na wezwanie organu odwoławczego, a więc nie wykazał na podstawie oświadczenia gestora sieci, że nie jest możliwym podłączenie budynku mieszkalnego na działce nr (...) lub budynku mieszkalnego na działce nr (...) do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jak prawidłowo zauważył Sąd pierwszej instancji, w okolicznościach niniejszej sprawy brak zgłoszenia sprzeciwu organu w istocie prowadziłby do obejścia przepisów prawa.

Zauważyć również trzeba, iż przedstawione powyżej stanowisko jest zbieżne z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok z dnia 9 października 2013 r. II OSK 1072/12 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W przyczyn wskazanych powyżej, bezzasadne pozostawały zarzuty naruszenia § 26 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z uwagi na to, iż w okolicznościach niniejszej sprawy prawidłowym było zgłoszenie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu, co doprowadziło do oddalenia skargi przez Sąd pierwszej instancji nieuzasadnione pozostały zarzuty naruszenia art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego w związku z art. 140 K.c. oraz art. 151 ppsa.

W tym stanie sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ppsa orzekł o oddaleniu wniesionej skargi kasacyjnej.